

**Università degli Studi di Bologna**  
**Dipartimento di Sociologia**

**Dottorato di ricerca in Sociologia**  
XIX ciclo

**Innovazione organizzativa e istituzionale della pubblica  
amministrazione. Un approccio interpretativo e l'analisi  
di un dispositivo partecipativo nel settore della cultura**

**Tesi di Dottorato del candidato:**

Dott.ssa Claudia Dall'Agata

**Settore scientifico-disciplinare:**

SPS/09 Sociologia dei processi economici e del lavoro

**Il coordinatore:**

Chiar.mo Prof. Pierpaolo Donati

**Il tutor:**

Chiar.mo Prof. Michele La Rosa

Esame finale Anno 2008



*Ringrazio di cuore il professor La Rosa  
per gli insegnamenti, la fiducia e la collaborazione  
sempre dimostrati.*

*Un ringraziamento davvero speciale va anche a  
Vando Borghi, Roberto Rizza e Barbara Giullari  
per tutti i consigli, l'aiuto e l'affetto che  
hanno avuto nei miei confronti.*

*Grazie anche a Mila Sansavini e Silvia Cozzi  
per il loro costante sostegno.*

*Infine un grazie infinito  
a mia mamma  
mio babbo  
mio fratello Andrea*



# Indice

## PARTE PRIMA – Quadro teorico di riferimento

Premessa.....	11
---------------	----

### Capitolo 1

#### **Dimensione istituzionale e cambiamento nella pubblica amministrazione: gli approcci sociologi classici e contemporanei**

1.1.	Introduzione .....	20
1.2.	Il problema del cambiamento nel modello burocratico weberiano .....	21
1.3.	Prigionieri dell'incapacità addestrata: Merton e la persistenza della pubblica amministrazione.....	28
1.4.	Crozier e l'autoriproduzione della burocrazia.....	35
1.5.	Dimensione istituzionale e cambiamento: l'approccio istituzionalista di Selznick .....	41
1.6.	Azione, istituzione e organizzazione: l'approccio neo-istituzionalista al tema del cambiamento. ....	47
1.7.	L'importanza della dimensione culturale e cognitiva nel cambiamento istituzionale della pubblica amministrazione .....	59
1.8.	Brevi note conclusive.....	62

### Capitolo 2

#### **Crisi della pubblica amministrazione e modelli post-burocratici di governance**

2.1.	Introduzione .....	67
2.2.	La crisi del government e dei sistemi tradizionali di regolazione delle politiche pubbliche.....	68
2.3.	Le ragioni dello sviluppo dei modelli di governance.....	77
2.4.	La governance e il ruolo dell'azione amministrativa pubblica .....	82
2.5.	Modelli di governance: logiche di mercato e logiche comunitarie .....	88
2.6.	Il modello del new public management nella pubblica amministrazione.....	94
2.7.	La pubblica amministrazione in Italia tra riforme, cambiamento e immobilismo .....	101
2.8.	Governance: il ruolo degli enti locali nello sviluppo del territorio e delle città.....	106
2.9.	Brevi note conclusive.....	113

### Capitolo 3

#### **Innovazione sociale della pubblica amministrazione e processi partecipativi**

3.1.	Introduzione .....	120
------	--------------------	-----

3.2.	L'innovazione sociale nella pubblica amministrazione .....	121
3.3.	Dal paradigma postdemocratico allo sperimentalismo democratico .....	127
3.4.	Il carattere sociale e pubblico dei processi partecipativi .....	131
3.5.	Culture e pratiche di amministrazione condivisa: arene deliberative e inclusività dei cittadini.....	136
3.6.	Problematiche e rischi della democrazia deliberativa .....	146
3.7.	Pubblica amministrazione, processi partecipativi e sfera pubblica.....	157
3.8.	Processi deliberativi e innovazione istituzionale: un tentativo di analisi..	164
3.9.	I processi partecipativi in Italia: sviluppi e problemi .....	180
3.10.	Brevi conclusioni di sintesi.....	183

## **PARTE SECONDA – La ricerca sul campo**

### **Capitolo 4**

#### **Il disegno della ricerca: oggetto, obiettivi, metodologia e strumenti**

4.1.	Introduzione .....	191
4.2.	Oggetto e obiettivi di ricerca .....	192
4.3.	Le scelte metodologiche e le fasi della ricerca .....	200
4.4.	Il campione di riferimento.....	207
4.5.	Gli strumenti metodologici adottati: osservazione partecipante e interviste .....	209
4.6.	L'organizzazione e l'analisi dei materiali raccolti .....	220

### **Capitolo 5**

#### **Il contesto di riferimento della ricerca**

5.1.	Introduzione .....	222
5.2.	Alcune riflessioni sui principali strumenti, metodi ed esperienze per l'integrazione dell'azione amministrativa.....	223
5.3.	Il contesto dell'indagine .....	233
5.4.	La provincia di Forlì - Cesena: alcuni dati socio-economici .....	234
5.5.	L'amministrazione comunale: struttura organizzativa e servizi .....	240
5.6.	Gli strumenti di tipo partecipativo dell'amministrazione comunale .....	251
5.7.	Brevi note di sintesi .....	263

### **Capitolo 6**

#### **Verso il tavolo della cultura: politiche culturali e trasformazioni della città**

6.1.	Introduzione .....	266
6.2.	La città di Forlì: uno sguardo alle politiche culturali del passato e ai mutamenti più rilevanti.....	267
6.3.	Le politiche culturali del Comune di Forlì .....	274
6.4.	Gli attori culturali del territorio.....	280
6.5.	La nascita dell'idea del percorso partecipativo .....	300

6.6.	La sostenibilità del modello: nasce l'istituzione "Fondo per la cultura" ...	303
6.7.	Brevi note di sintesi .....	307

## **Capitolo 7**

### **Il processo partecipativo come strumento di politica culturale: attori e istituzioni**

7.1.	Introduzione .....	309
7.2.	Sintesi di un processo: le tappe verso la costituzione del Tavolo della cultura.....	310
7.3.	Il tavolo della musica e il tavolo del teatro: partnership o partecipazione tra gli attori culturali del territorio? .....	319
7.4.	La fase del lavoro dei gruppi tematici.....	328
7.5.	Le elezioni e la designazione dei componenti del Tavolo della Cultura...	336
7.6.	Brevi note di sintesi .....	339

## **Capitolo 8**

### **Sfera pubblica e dispositivi partecipativi**

8.1.	Introduzione .....	341
8.2.	Le molte idee di partecipazione .....	342
8.3.	Il problema dell'inclusività e della rappresentanza dei soggetti .....	355
8.4.	La natura del dibattito .....	370
8.5.	Brevi note conclusive.....	385

## **Capitolo 9**

### **Pratiche partecipative e innovazione amministrativa**

9.1.	Introduzione .....	392
9.2.	Il coinvolgimento della pubblica amministrazione.....	393
9.3.	La dimensione partecipativa dell'amministrare.....	400
9.4.	La natura pubblica dei processi amministrativi.....	408
9.5.	Innovazione e cambiamento: i risultati del processo partecipativo .....	413
9.6.	Brevi note conclusive.....	419

## **Capitolo 10**

Note conclusive .....	425
-----------------------	-----

<b>Bibliografia di riferimento.....</b>	<b>436</b>
---	------------

<b>Appendice .....</b>	<b>451</b>
------------------------	------------

<b>Glossario .....</b>	<b>453</b>
------------------------	------------





**PARTE PRIMA**  
***Quadro teorico di riferimento***



## **Premessa**

Il lavoro qui presentato parte dalla considerazione delle trasformazioni, sul terreno della *governance*, delle forme di azione pubblica e dei sistemi di regolazione per indagare il tema dell'innovazione e del cambiamento organizzativo e istituzionale della pubblica amministrazione, a partire dall'analisi dei dispositivi partecipativi di tipo deliberativo messi in atto su alcune tematiche di politica pubblica.

In questo quadro caratterizzato da processi di crisi del ruolo pubblico delle istituzioni da diversi punti di vista - crisi finanziaria, di legittimità, di rendimento e di efficacia, crisi delle basi tradizionali del potere politico, della rappresentanza ecc. - (Battistelli, 2002; Pellizzoni, 2005) si constata l'indebolimento (o un mutamento di ruolo rispetto al passato) della forza istituzionale dello Stato nazione (Pierre, 2000) e delle capacità di governo delle istituzioni pubbliche accanto al crescere della dimensione locale e all'affermarsi della dimensione sovranazionale. La struttura dei livelli di governo diventa più complessa e articolata con il consolidamento di diversi interlocutori politici, di relazioni intergovernative variegate e con il fiorire di nuovi attori sociali. All'inizio del XXI secolo i governi locali stanno vivendo un processo di trasformazione e di ampliamento delle loro funzioni e delle loro responsabilità. Diversi sono i mutamenti che riguardano direttamente il livello locale. Ci riferiamo, ad esempio, alle politiche che si orientano, rispetto al passato, a tematiche legate allo sviluppo territoriale, alla gestione dei servizi che si direziona verso uno snellimento e una maggiore flessibilità dell'apparato amministrativo e al rapporto con i cittadini che diventano sempre più partecipi e attivi, soprattutto per quanto riguarda le politiche o le azioni pubbliche che più li coinvolgono (Bobbio, 2002). Lo stesso modello burocratico basato sulla centralità delle

istituzioni va verso una configurazione post burocratica caratterizzata da una pluralità di attori e interazioni, da una trama reticolare, da spinte verso la managerializzazione pubblica e dall'affermarsi di modalità negoziali che si sostituiscono alla regolazione di stampo gerarchico, autoritativo (D'Albergo, 2002). La tendenza è quella di creare partenariati pubblico - privati, coalizioni in un'ottica che privilegia la dimensione multisetoriale e multilivello lungo l'asse locale, nazionale, sopranazionale. In effetti la pubblica amministrazione con le nuove modalità intermedie effettua scelte pubbliche in un numero di ambiti sempre più elevato (Bobbio, 2004).

Due sono gli elementi di maggiore risalto che emergono in questo quadro:

- l'individuazione degli interessi generali non è più prerogativa esclusiva delle istituzioni pubbliche; viene meno la legittimità di tipo legale razionale sulla cui base si definivano gli interessi comuni. Più che di crisi della funzione pubblica si potrebbe, però, parlare di evoluzione della stessa. Il ruolo dell'amministrazione, infatti, si trasforma sostenendo e catalizzando aggregazioni o integrazioni fra gli attori interessati e divenendo, soprattutto a livello locale, promotore di nuove forme di cittadinanza;
- la figura del cittadino utente non solo come cliente della pubblica amministrazione ma sempre più come soggetto partecipe, interessato alla costruzione e al mantenimento dei beni comuni, alla gestione della cosa pubblica.

In questa ottica il nostro lavoro ha cercato di occuparsi in particolare dei processi decisionali di tipo inclusivo adottati dalla pubblica amministrazione per mettere in atto nuove modalità di condivisione di scelte e di politiche pubbliche. Se le arene deliberative possono forse rappresentare una risposta alla crisi profonda dei tradizionali meccanismi di *policy making*, dei processi di rappresentanza e una forma innovativa di scelta collettiva (Bobbio, 2002) occorre, però, andare a verificare modalità e pratiche di gestione di tali processi

per verificarne la portata pubblica o al contrario l'uso retorico e vuoto, oltre che diversi elementi che attengono al *setting* deliberativo, alla cornice regolativa e al ruolo della pubblica amministrazione. Lo stesso tema del cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione (o della sua persistenza), come esito e ricaduta di tali pratiche, è stato analizzato a partire da una dimensione istituzionale ovvero esaminando i caratteri costitutivi delle istituzioni, "riscoprendole" (March, Olsen, 1992) in relazione alla loro natura pubblica, alla capacità di elaborare valori e significati collettivi, alla definizione sociale dei problemi e delle soluzioni.

In particolare nella tesi si è fatto riferimento a due elementi:

- la dimensione cognitiva e simbolica dell'amministrare che mette in rilievo le opacità, il dato per scontato, gli elementi simbolici e culturali dei rapporti che coinvolgono attori e struttura;
- i dispositivi di coordinamento e i processi organizzativi che ne derivano e che dipendono strettamente dalla stessa componente cognitiva e simbolica.

Il tema dell'innovazione amministrativa, una volta tutto interno alla stessa struttura gerarchica, è stato messo cioè in correlazione con le proprietà generative delle interazioni sociali, con la dimensione cognitiva dell'organizzare e dei dispositivi messi in atto per regolare le azioni dei soggetti (Bifulco, de Leonardis, 1997) oltre che con le influenze provenienti dall'ambiente. Da un lato acquistano perciò preponderanza i processi tramite i quali tali interazioni si formano e dall'altro anche i dispositivi che organizzano, supportano e coordinano l'azione congiunta degli attori, influenzando e "plasmando" i contenuti e gli esiti successivi delle pratiche che gli attori metteranno in atto.

A partire da tali premesse si è analizzato (capitolo primo) il tema del cambiamento organizzativo attraverso una lettura dei sociologi classici (Weber, Merton, Crozier e Selznick) e contemporanei (a iniziare dai neo-istituzionalisti Powell e DiMaggio), sul tema della questione burocratica e della pubblica

amministrazione, che ha posto in rilievo i rapporti tra attori, istituzione e organizzazione. L'obiettivo è stato quello di mettere in evidenza come da un approccio razionale, basato su una concezione strumentale delle organizzazioni e della pubblica amministrazione si sia passati, con i nuovi apporti degli studi organizzativi, ad un'ottica che sottolinea la dimensione istituzionale delle organizzazioni a partire da una concezione processuale dell'organizzazione stessa. La pubblica amministrazione è stata considerata come un insieme di processi, puntando l'attenzione sulla sua costruzione sociale, sull'intersoggettività delle interazioni attraverso cui le pratiche e le culture si formano. All'interno di tale spazio gli attori, coinvolti in pratiche e discorsi, definiscono, infatti, interessi, obiettivi, strategie, ecc. attivando significato e senso nel momento che interagiscono tra di loro e si rapportano con l'esterno (Weick, 2001). In questo quadro il fenomeno burocratico assume una connotazione di significato molto diversa rispetto al passato poiché viene inteso come processo che attiva significati, costruendo se stesso e l'ambiente che lo circonda e con il quale intesse relazioni, tramite operazioni di scelta, di sistemazione e di attribuzione di senso (Bifulco, 1997).

Se tale approccio pone al centro dell'attenzione l'intersoggettività delle interazioni, attraverso cui si formano pratiche culturali e costrutti simbolici che altro non sono se non i materiali di cui sono fatte le istituzioni, rispetto al passato, oggetto di studio diventa il lavoro quotidiano dell'amministrare, della componente inerziale e delle inefficienze che non vanno più considerate come fisiologiche e date per scontate, ma come elementi per cogliere dinamiche e meccanismi di riproduzione quotidiana. Il capitolo, infine, sottolinea l'importanza della dimensione pubblica dell'azione amministrativa che appare indispensabile per attuare un recupero del senso e della cultura pubblica, attraverso una lettura trasparente e collettiva dei problemi e delle questioni e del rapporto tra amministrazione e cittadini che diventa costitutivo del processo dell'amministrare. Naturalmente si tiene conto anche del fatto che il ruolo della pubblica amministrazione viene spesso messo in crisi sia dall'interno che da

attori esterni che ne sottolineano la sua incapacità di costruire e riprodurre quei valori e quei modelli che dovrebbero, al contrario, sostenerla.

Il tema del cambiamento della pubblica amministrazione, al centro del secondo capitolo, è stato affrontato, invece, a partire dall'analisi delle trasformazioni nell'ambito della *governance*. In un quadro di crescente importanza della dimensione locale come luogo di cittadinanza, identità e soggettività, il modello fondato sul *government* ovvero sulla centralizzazione istituzionale e su relazioni di tipo gerarchico non pare adeguato per affrontare la complessità dei temi e la frammentarietà del contesto di riferimento. A tale modello si sostituisce un modello a rete che si fonda sulla cooperazione tra i molteplici soggetti, pubblici e privati, attori statuali e non statuali che si affacciano sulla scena. Si afferma così una diversa concezione della pubblica amministrazione e diversi sono i modelli di *governance* che vengono messi all'opera. In questo capitolo si è cercato di comprendere che cosa significhi oggi *governance*, quali le forme principali e le declinazioni concrete, al di là dell'uso retorico che spesso se ne fa, mettendo al centro dell'analisi la questione di fondo relativa al nuovo ruolo e funzione della pubblica amministrazione. Dopo aver analizzato caratteristiche, qualità e criticità dei modelli di *governance* fondati su logiche di mercato o comunitarie, si è approfondito il modello del *new public management*, che importato dai paesi anglosassoni, rappresenta un'applicazione concreta in ambito pubblico. Si è analizzato, infine, il tema della riforma della pubblica amministrazione in Italia tra cambiamento e immobilismo e si è proceduto a trattare il tema del ruolo degli enti locali nello sviluppo del territorio e delle città, che sempre più spesso vengono a trovarsi al centro di una doppia tensione dialettica, stretti tra la dimensione globale e locale e tra spinte cooperative e competitive

Nel terzo capitolo si è discusso, invece, il tema del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini (e società civile) attraverso l'analisi dei processi decisionali di tipo inclusivo ovvero la messa in pratica di quei dispositivi con i quali la pubblica amministrazione anche nel nostro paese, così come in Europa, sta sperimentando nuove modalità di regolazione delle politiche pubbliche

attraverso pratiche di risostanzializzazione dell'esercizio della democrazia quali l'apertura di spazi di partecipazione diretta agli attori del territorio e il loro coinvolgimento nelle decisioni e nella progettazione e programmazione di attività. L'analisi condotta ha cercato di individuare caratteristiche ed elementi essenziali per misurare il grado di qualità di tali esperienze, la loro efficacia rispetto al tema della sfera pubblica e quanto esse, al di là dell'ambiguità, delle incertezze e dell'instabilità considerate fisiologiche, possano produrre innovazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini. Così accanto a parametri come, ad esempio, l'inclusività e la tipologia degli attori coinvolti, l'oggetto di riferimento, i luoghi della partecipazione, la cornice regolativa e la metodologia, le forme di rappresentanza, il ruolo della pubblica amministrazione ecc. si sono approfonditi gli aspetti legati alla natura pubblica di tali processi, intesa come interesse per le scelte collettive, in vista di un bene comune, come attivazione della discussione collettiva, utilizzo di linguaggi e vocabolari del "pubblico", di giustificazioni legittime, di generalizzazioni delle questioni trattate ecc (Bifulco, de Leonardis, 2005). Parametri attraverso i quali si è cercato di tematizzare anche la natura della stessa azione pubblica e delle istituzioni, per verificarne qualità, grado di democraticità interna, livello di partecipazione ecc. Al centro dell'attenzione, inoltre, è stata posta l'analisi delle problematiche, delle criticità e delle potenzialità di tali processi decisionali partecipativi in rapporto all'innovazione istituzionale e organizzativa della pubblica amministrazione, sottolineando da un lato la debolezza e la fragilità di queste esperienze in Italia e dall'altro il loro fiorire e svilupparsi. Non è sufficiente, infatti, adottare pratiche partecipative perché queste producano dei risultati in termini di innovazione amministrativa e politica. Spesso le organizzazioni imitano comportamenti e miti razionalizzati consolidatisi nell'ambiente, per ottenere legittimazione e consenso. La stessa partecipazione è concepita e praticata in modi molto diversi tra di loro. Si passa da una integrazione passiva dei cittadini tipica della democrazia rappresentativa all'estremo opposto dove la partecipazione è intesa come *problem setting*, ovvero come una pratica che permette una definizione delle questioni attraverso linguaggi comuni e prospettive condivise in vista di una



risoluzione che ne esalti i caratteri di *publicness*, in sostanza che sottolinei il diritto di *voice* del cittadino (Borghi, 2006). E naturalmente in questo scenario acquisisce importanza una ridefinizione del ruolo della pubblica amministrazione che va verso competenze di regia, di promozione, di attivazione più che di semplice coordinamento. Scopo, infatti, delle istituzioni pubbliche dovrebbe essere quello di far emergere attori, identità e capacità politiche attorno ad un sistema di significati sociali, di valori e norme che siano condivisi (March, Olsen, 1997).

A partire da questo quadro interpretativo, la parte empirica - condotta mediante una metodologia di stampo qualitativo, attraverso l'utilizzo dell'osservazione partecipante e di interviste semi- strutturate, ha previsto una ricerca sul campo focalizzata sull'approfondimento empirico delle tematiche trattate nella prima parte. In particolare al centro dell'indagine è stato posto l'articolato e complesso dispositivo partecipativo di tipo inclusivo adottato dal Comune di Forlì in ambito culturale. Il processo partecipativo promosso dall'amministrazione comunale che ha coinvolto un centinaio fra associazioni e imprese culturali e che si è svolto nell'arco di quasi due anni, ha portato alla costituzione del Tavolo della Cultura intesa come Consulta di partecipazione.

Nei primi capitoli della parte empirica (4, 5 e 6) oltre ad approfondire la metodologia di ricerca prescelta, illustrare oggetto, obiettivi e fasi di ricerca si è delineato il contesto dell'indagine incentrando la riflessione sui principali dispositivi partecipativi adottati dalle pubbliche amministrazioni e le maggiori esperienze in ambito europeo e italiane di pratiche partecipative condotte in ambito culturale. Le prospettive di sviluppo socio-economico della provincia di Forlì – Cesena hanno permesso poi di inquadrare il contesto territoriale in cui questo processo ha trovato terreno fertile. L'analisi dell'organizzazione amministrativa comunale con particolare riferimento ai servizi culturali, agli strumenti partecipativi adottati dal Comune di Forlì, oltre che un esame delle politiche culturali e dei principali cambiamenti a livello culturale della città e ad una panoramica dell'associazionismo culturale del territorio hanno, infine,

fornito utili elementi per tratteggiare la cornice cognitiva, simbolica e culturale di riferimento.

Nei capitoli successivi (7, 8, 9 e 10) dopo aver messo in luce le tappe del percorso e i principali attori coinvolti, analizzando il *setting* deliberativo e la cornice regolativa, si è fatto riferimento alle molte idee di partecipazione che convivono all'interno della pubblica amministrazione da cui discende poi l'organizzazione concreta di tale dispositivo. Rispetto a quest'ultimo i problemi affrontati sono stati quello dell'inclusività dei soggetti e il tema della rappresentanza particolarmente cruciale nell'esperienza forlivese. Si è analizzata poi la natura di tale dispositivo attraverso la messa in opera delle dimensioni che connotano la nozione di pubblico: messa in visibilità, risalita in generalità, riconoscimento di beni in comune e terzietà. Infine si è conclusa l'analisi sia con l'esame delle condizioni interne alla pubblica amministrazione, per quanto riguarda il tema della partecipazione, inteso come coinvolgimento degli addetti e dimensione cooperativa dell'agire pubblico che con lo studio della natura pubblica degli stessi processi amministrativi facendo riferimento in particolare all'ambito culturale. Attraverso i risultati e le criticità emerse dal processo adottato si è cercato, infine, di riflettere sulla portata innovativa di tali dispositivi sia per quanto riguarda la nostra esperienza locale che più in generale facendo riferimento alle potenzialità, alle nuove opportunità, o al contrario ai rischi, alle ambiguità e alle difficoltà, a cui tali nuove modalità di azione pubblica aprono.

Infine per concludere vorremmo qui esplicitare in sintesi il punto di vista e l'ottica dalla quale ci siamo posti nello svolgimento di questo lavoro di tesi. Oltre alla prospettiva istituzionalista adottata e al riferimento alle più recenti teorie in campo organizzativo, il taglio dato all'intera analisi è stato quello rivolto a mettere in evidenza discrasie, *gap* e distonie tra livello delle affermazioni e pratiche realizzate. Ciò che più volte si è cercato di far emergere è, cioè, la differenza e la distanza tra quanto proclamato, mitizzato e professato a livello organizzativo e teorico rispetto a quanto poi realmente concretizzato,

implementato e realizzato a livello empirico dagli attori. In sostanza si è cercato di individuare non solo la retorica di certi argomenti (Battistelli, 2002) o al contrario il discorso proveniente dal basso (persuasione), ma anche la profonda differenza tra le astrazioni, le generalizzazioni, la ripetitività dei discorsi e la loro traduzione in azioni concrete, la messa in opera di principi e credenze.

E questo non soltanto per contestualizzare l'azione e radicarla all'interno del quadro sociale, culturale e politico di riferimento, ma anche per tentare di svelare le trappole del linguaggio, la patina che avvolge le relazioni discorsive, i rapporti tra gli attori, l'opacità degli intenti, l'ambiguità delle affermazioni, la ritualità dei discorsi, la loro apparente equivalenza. Naturalmente gli esiti delle azioni non sempre possono coincidere con quanto annunciato e previsto in fase iniziale, ma occorre distinguere e cercare di comprendere le ragioni di fondo di ciò che accade. Tanti sono gli elementi che entrano in campo e che possono incidere sui risultati finali oltre al fatto che sono i processi stessi a non poter essere già stabiliti a priori, conclusi e definiti nel dettaglio. Essi necessitano, infatti, di svilupparsi, costruirsi, di crescere ed evolversi nel gioco intersoggettivo e nel rapporto con l'ambiente, durante la loro messa in pratica. A volte ciò che più conta non è poi il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, quanto quello che si crea intorno al processo, le capacità che emergono, le relazioni tra gli attori, il clima e gli atteggiamenti nei confronti dell'azione pubblica e della pubblica amministrazione.

In un'epoca di livellamento della capacità critica, di mancanza di tempo per analisi approfondite e di crisi della riflessione, dove trionfano gli stereotipi, così come l'approssimazione, l'adozione di tale prospettiva ci è sembrata un'operazione che potesse dare frutti interessanti, nella convinzione che solo arrivando alla radice delle questioni sia possibile riscoprire e rintracciare quelle condizioni dell'agire comune che stanno alla base dell'azione istituzionale, pubblica e del vivere civile e democratico.

# Capitolo 1

## **Dimensione istituzionale e cambiamento nella pubblica amministrazione: gli approcci sociologi classici e contemporanei**

### ***1.1. Introduzione***

In questo primo capitolo si affronterà, dal punto di vista dei sociologi classici e contemporanei, il tema del cambiamento organizzativo e istituzionale della pubblica amministrazione attraverso un'analisi del rapporto tra attori, istituzione e organizzazione.

L'obiettivo sarà quello di mettere in evidenza come da un approccio razionale, basato su una concezione strumentale delle organizzazioni e della pubblica amministrazione si sia passati, con i nuovi apporti degli studi organizzativi, ad un approccio che sottolinea la dimensione istituzionale delle organizzazioni a partire da una concezione processuale dell'organizzazione stessa (Zan, 1988) o dell'organizzare (Weick, 1993). Tale approccio, sebbene non si basi su un corpus condiviso di modelli teorici<sup>1</sup> e sia più un modo di ragionare che si è sviluppato a partire dai primi anni '70 e che è ritornato ad affermarsi in maniera preponderante in diverse aree disciplinari<sup>2</sup> nei primi anni '80, pone al centro dell'attenzione l'intersoggettività delle interazioni, attraverso cui si formano pratiche culturali e costrutti simbolici che non sono altro che i materiali di cui sono fatte le istituzioni.

---

<sup>1</sup> Riferimenti nella direzione di dare sistematicità alle teorie neoistituzionaliste possono essere ritrovati in Lanzaio (1995), Scott (1998), ecc.

<sup>2</sup> Lanzaio sottolinea come il neoistituzionalismo si sia sviluppato in diverse discipline: nuova teoria economica istituzionalista; sociologia; teoria delle relazioni internazionali; teoria dello sviluppo politico; teoria dell'organizzazione; teoria delle relazioni industriali.

Il tema del cambiamento amministrativo e della persistenza, per noi al centro di questo lavoro di tesi, sarà esaminato a partire dalla sua dimensione istituzionale ovvero analizzando i caratteri costitutivi delle istituzioni, in relazione alla loro natura pubblica, alla capacità di elaborare valori e significati collettivi, alla definizione sociale dei problemi e delle soluzioni.

Per meglio comprendere la chiave di lettura che intendiamo privilegiare, ci riferiremo ora ad alcuni percorsi interpretativi di natura sociologica attraverso i quali tenteremo poi una nostra sintesi interpretativa.

### ***1.2. Il problema del cambiamento nel modello burocratico weberiano***

Weber, come noto, studiò le conseguenze sociali dello sviluppo capitalistico dell'Occidente moderno e fu tra i primi ad adottare una prospettiva istituzionalista, oltre che storica (Schluchter, 1987, Bonazzi, 2002b), tentando di mettere al centro della sua analisi il "*significato culturale generale della struttura socio-economica della vita della comunità umana e delle sue forme storiche di organizzazione*" (Weber, 1958 p. 77 - 78). Attraverso la comprensione del senso che i soggetti attribuiscono al loro comportamento nel rapporto con le istituzioni che operano nella vita sociale, Weber si interessò dapprima a cogliere le peculiarità dell'economia occidentale, per poi concentrarsi sugli aspetti della cultura europea moderna nel suo complesso, così che il tema del capitalismo si trasformò in quello del razionalismo (Schluchter, 1987). Il suo interesse andò a quei processi intraculturali e interculturali che influenzano l'azione sociale (che a sua volta svolge una funzione di influenza su tali processi) e la traducono in razionalità dell'ordine sociale. A partire dunque dalle diverse culture dell'Occidente e dell'Oriente, dalle molteplici istituzioni della storia e dallo studio dei presupposti materiali, sociali, economici, culturali, religiosi da un lato e delle obbligazioni normative derivanti da quelle istituzioni e le loro affinità dall'altro (Bonazzi, 2002c), Weber analizzò l'avvenuta razionalizzazione e le sue conseguenze. Sebbene dunque

Weber non analizzò le istituzioni come concetto a sé stante, tuttavia cercò sempre di comprendere come le strutture e i comportamenti sociali potessero essere influenzati da regole culturali, fossero semplici abitudini, comportamenti o codici legislativi (Scott, 1998). La stessa tipologia dei sistemi amministrativi basata su tre tipologie di potere<sup>3</sup> era fondata su credenze e su sistemi culturali che legittimavano l'utilizzo dell'autorità (Weber, 1922; Bendix, 1960). D'altra parte nella sociologia proposta da Weber e nel suo metodo di comprensione della realtà, fondamentale è proprio la capacità di capire i significati che mediano l'azione sociale perchè l'attore attribuisce senso al proprio comportamento, non agendo meccanicamente ad uno stimolo, ma interpretandolo e poi agendo (Scott, 1998).

Anche se gli studiosi hanno spesso fatto riferimento a Weber come al teorico che ha massimizzato gli aspetti legati alla libertà individuale e all'agire sociale piuttosto che agli aspetti sistemici e strutturali, contrapponendolo a Durkheim, in realtà l'antinomia tra azione e struttura è molto più sfumata e meno marcata di quanto si sia ipotizzato (Schluchter, 1987; Rizza, 1999). Il sociologo tedesco mettendo al centro della sua analisi la cristallizzazione del sistema di mercato e la sua sorte impersonale e burocratizzata, che come una "gabbia d'acciaio" intrappola le azioni degli individui e la loro libertà personale, tuttavia non prescinde dal rapporto tra attori e istituzione, tra azione sociale e contesto, ma proprio a tale relazione si rifà per far discendere la libertà personale dell'attore. Ed è anche in questo senso che Weber può essere considerato fra gli antesignani dell'istituzionalismo.

Oggetto della sociologia per Weber è dunque, da un lato, l'azione istituzionalizzata cioè stabilizzata tramite norme e regolazioni che fanno sì che tali comportamenti si cristallizzino nelle menti degli attori per essere continuamente riprodotti e , dall'altro l'intreccio tra azione sociale e rappresentazioni della realtà che indirizzano e influenzano l'azione dell'attore (Weber, 1961). In questo senso possiamo dire che l'autore tedesco analizzando le diverse tipologie dell'azione, oltre all'azione razionale rispetto allo scopo in

---

<sup>3</sup> Ci riferiamo qui al potere tradizionale, carismatico e razionale-legale.

cui l'attore massimizza i suoi interessi e sceglie tra i mezzi a disposizione quelli ottimali<sup>4</sup>, sottolinea l'estrema importanza delle cornici culturali esistenti, dei fondamenti culturali e del loro rapporto con l'azione. Se è l'interesse, infatti, che fa muovere l'attore, tuttavia i comportamenti si fondano su nuclei di rappresentazioni ideali che già sussistono e dunque l'azione individuale risulterebbe determinata più che da interessi, da fattori ideali e da istituzioni ad essi collegate. Come Weber evidenzia nello studio dedicato allo sviluppo del capitalismo e all'etica protestante (Weber, 1945), l'azione individuale è dunque connessa al contesto sociale e istituzionale, mentre il capitalismo non risulterebbe fondato su una razionalità dell'azione individuale innata né su un adattamento ai fattori ambientali, ma sulla relazione, sul rapporto tra attore e contesto sociale e culturale.

Delle istituzioni definite come *"gruppi sociali con ordinamenti statuiti imposti con successo ad ogni azione che rivesta determinate caratteristiche"*, Weber però sottolinea anche l'aspetto "cogente", di strumenti "costrittivi" che incanalano l'agire individuale attraverso regole e norme stabilite, a cui è difficile sottrarsi. E proprio laddove Weber analizza la burocrazia e la tendenza alla burocratizzazione della vita sociale, l'autore rileva anche rischi e risvolti negativi. Quando la razionalità formale, impersonale, tipica degli apparati dei funzionari diventa dominante, allora le istituzioni si trasformano in strumenti che vincolano l'azione e rallentano o impediscono il cambiamento. Le conseguenze di questa razionalizzazione, portata all'eccesso, sono quelle di una spersonalizzazione, di una disumanizzazione dei rapporti che possono andare dall'annullamento dell'elemento affettivo e personale nelle relazioni, che conduce all'indifferenza delle istituzioni nei confronti dell'etica, fino alla nascita di sistemi totalitari (Hennis, 1991; de Leonardis, Bifulco 2001; Bonazzi, 2002a).

Nel pensiero di Weber notiamo che è sempre presente la tensione tra due tipi di razionalità: quella formale e quella materiale. Mentre la prima è legata al rapporto mezzi-fini, la seconda è più legata agli aspetti valoriali dell'esperienza:

---

<sup>4</sup> Weber stesso considera l'azione razionale rispetto allo scopo *"caso limite di carattere essenzialmente costruttivo"* (Weber, 1961, p.23).

così se il mercato o la burocrazia sono visti teoricamente come strumenti efficienti, nella realtà non si tratta di configurazioni naturali e astratte orientate alla massimizzazione dell'utilità, ma di costrutti sociali, in cui agiscono individui mossi non solo dall'interesse e dalle preferenze personali, ma anche dalle cornici culturali esistenti (Sahlins, 1982, Geertz, 1987, Berger e Luckman, 1969).

E' l'eterna questione della tensione tra oggettivo e soggettivo della teoria della conoscenza, tra libertà e necessità della filosofia morale, come ci ricorda de Leonardis (2001) e del dualismo tra attore sociale weberiano e fatto sociale durkheimiano del pensiero sociologico. Questioni che sono insite nello stesso processo di istituzionalizzazione: l'istituzione è infatti un costrutto artificiale, un artefatto degli uomini (Ferrante, Zan, 1994; de Leonardis, 2001) e tuttavia limita la loro libertà individuale. Lo stesso Weber parla infatti, come noto, di "gabbia d'acciaio", riferendosi "*all'amministrazione delle cose sugli uomini*" (Weber, 1968), che schiaccia e annienta la libertà individuale, accanto però all'inevitabilità della burocratizzazione della società e anzi alla riconosciuta utilità di tale forma per lo sviluppo della società moderna. Il dualismo è giocato tra due poli: da una parte gli individui che perseguono il loro interesse, ma anche comportamenti etici, e istituzioni viste come apparati collettivi, anonimi, spersonalizzanti che dominano gli attori, macchine burocratiche che diventano fini a se stesse e che limitano le azioni degli individui attraverso una razionalità formale basata su norme e regole impersonali.

Ma come si configura per Weber la burocrazia?

Un esempio di influenza delle istituzioni sull'agire individuale è rappresentato per Weber dagli ordinamenti sociali che sono legittimati socialmente, come è il caso della burocrazia, dello stato razionale e più in generale della tendenza alla burocratizzazione presente nelle diverse forme della vita sociale.

Nella modernità, con la nascita del capitalismo, a fianco del processo di secolarizzazione, della diffusione della mentalità scientifica e del "disincantamento del sacro", si afferma, secondo Weber, anche la burocrazia



come necessità di efficienza, razionalità, regolarità, affidabilità rispetto ad altri apparati burocratici del passato che facevano affidamento su amministrazioni di tipo patriarcale, feudale, patrimoniale, ecc.

La fortuna della burocrazia si deve quindi alla sua superiorità tecnica e al fatto che *"Nell'amministrazione burocratica (...). la precisione, la rapidità, la univocità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati in misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria"* (Weber, 1961, vol. II, p. 288). Rispetto al passato dunque i nuovi apparati burocratici come la pubblica amministrazione ma non solo, andranno ad assumere una forma organizzativa inconfondibile, legata a grandi strutture gerarchiche, rigide e segmentate, fondate sulla divisione del lavoro, su principi e regole di funzionamento oggettivi e sulla nascita di un nuovo ceto di funzionari.

Analizzando i diversi tratti distintivi della burocrazia, Weber si concentra sugli aspetti legati alla competenza, alla superiorità tecnica dell'apparato burocratico, sottolineando, però, anche l'aspetto di cristallizzazione delle pratiche e le difficoltà di cambiamento. *"Il funzionario di professione (...) è incatenato alla sua attività con la sua intera esistenza materiale e ideale. Nella grande maggioranza dei casi egli è soltanto un membro incaricato di compiti specializzati, entro un meccanismo che può essere mosso o arrestato soltanto dalle autorità supreme ma (normalmente) non da lui ..."* (Weber, 1961, p. 287). La difficoltà di cambiamento è dunque legata alla rigidità della sua struttura, alla sua configurazione che rende impossibile una *"rivoluzione"* intesa come *"creazione violenta di formazioni di potere assolutamente nuove"*. Weber precisa infatti che tutte le trasformazioni che si sono avute, sono da attribuire *"non a rivoluzioni ma a colpi di stato"* (Weber, 1966 p. 291). Dunque qualcosa che nasce non dall'interno né dal basso, senza il consenso e il coinvolgimento dell'organizzazione.

Se la burocrazia funziona quanto più sono imparziali, spersonalizzate, anonime e *"dis-umane"* le relazioni, allora anche i lavoratori svilupperanno

degli *habitus* che diventeranno facilmente la loro natura prevalente: specializzazione, tecnicismo, deformazione professionale e accettazione indiscussa dell'autorità, della gerarchia. Divisione del lavoro, competenza tecnica insieme a neutralità affettiva sono gli ingredienti giusti per l'esecuzione di qualsiasi comando come ben evidenzia Weber *"le disposizioni degli individui ad osservare le norme e i regolamenti abituali (...). indipendentemente dagli atti"* (Weber, 1961, p. 290).

E' proprio in questa cornice che Weber sottolinea anche i possibili rischi dell'eccessiva burocratizzazione rispetto alla libertà individuale, rispetto alla crescente posizione di potere dei funzionari statali, all'esistenza di garanzie capaci di limitare e controllare il loro potere, rispetto alle stesse capacità degli apparati, ai limiti interni e alla vischiosità della burocrazia, senza peraltro mai smettere di evidenziare il carattere di necessità della burocrazia stessa, in termini di garanzia e di conquista dei diritti per gli individui rispetto ai privilegi del passato.

Tuttavia se la vita moderna secolarizzata, burocratizzata e tecnologica diventa sempre più razionale almeno dal punto di vista formale, gli uomini, secondo Weber, ricercano contemporaneamente delle certezze sul piano della razionalità rispetto al valore, di un senso per l'azione. Il pessimismo del pensatore tedesco presente nell'Etica protestante, viene temperato dallo stesso in altri suoi scritti<sup>5</sup> dove il destino dell'uomo non è visto solamente legato alla dominazione di logiche della razionalità formale (gabbia d'acciaio), ma al politeismo ovvero alla consapevolezza che è l'uomo ad attribuire un senso al mondo e alla capacità di imparare a convivere nella pluralità (Ferrara, 1995, p.

---

<sup>5</sup> Gli scritti politici di Max Weber sono apparsi in tedesco in tre diversi volumi: *Gesammelte Politische Schriften*, I ediz., a cura di Marianne Weber, München, 1921; *Gesammelte Politische Schriften*, II ediz., a cura di J.F. Winckelmann, Tübingen, 1958; *Gesammelte Politische Schriften* III ediz., a cura di J.F. Winckelmann, Tübingen, 1971. Diverse sono le edizioni degli scritti politici di Max Weber tradotti in italiano tra cui ricordiamo Angelo Bolaffi (Max Weber, *Scritti politici*, Donzelli editore, Roma 1998), Paolo Manganaro (Max Weber, *Scritti politici*, Seam editore, Roma, 1998), Luigi Marino (Max Weber, *Parlamento e governo e altri scritti politici*, introduzione di Wolfgang J. Mommsen, Torino, 1982) e Francesco Fusillo (Max Weber, *Parlamento e governo. Per la critica della burocrazia e del sistema dei partiti*, introduzione di Franco Ferrarotti, Bari, 2002).

33), alla differenziazione del destino dell'uomo moderno e alla pluralizzazione dei valori e degli stili di vita.

Altro aspetto che ci interessa in questa sede approfondire è il rapporto tra burocrazia e democrazia ed il connesso problema del cambiamento organizzativo e istituzionale. Come è noto, una ragione storica alla base del processo di burocratizzazione degli apparati, oltre alla superiorità tecnica richiesta dallo sviluppo capitalistico, è anche l'avvento della democrazia di massa. La burocrazia, in questo senso, è considerata, anche come esito del processo di democratizzazione, della trasformazione dei sudditi in cittadini, della nascita del moderno stato di diritto e dell'eguaglianza formale. La comparsa della democrazia formale richiede, infatti, un apparato amministrativo che sia conforme alle sue regole di fondo e in linea di principio la burocrazia si configura in modo da poter garantire trattamenti imparziali, uguali e prevedibili ai cittadini: *"Nella burocrazia si assiste ad un livellamento delle differenze economiche e sociali per l'esercizio delle funzioni amministrative"*, la burocrazia è infatti *"un fenomeno collaterale della moderna democrazia di massa"* (Weber, 1961, p. 287). Democratizzazione e burocratizzazione sono due processi che si sostengono vicendevolmente (Bonazzi, 2002b).

Weber distingue però molto chiaramente la democrazia passiva da quella attiva: *"la "democratizzazione"... non deve significare un aumento necessario di partecipazione attiva dei dominati al potere entro la formazione sociale in questione. Questa partecipazione può conseguire, ma non consegue necessariamente"* (Weber, 1961 p. 287). In questo senso possiamo rilevare che per Weber la democrazia viene concepita come "eguaglianza giuridica", come estensione dei diritti e dei doveri, e non come partecipazione fattiva e che anzi è la stessa amministrazione burocratica per la sua conformazione e le sue caratteristiche ad ostacolare la partecipazione effettiva dei cittadini alle decisioni. Basti pensare al potere tecnico dei funzionari che si basa su modalità

legate alla riservatezza, alla competenza e a regole che aumentano, di fatto, il loro potere.

Ancora una volta, allora, nell'analisi che Weber conduce emerge il carattere di istituzione della burocrazia e la sua capacità autoreferenziale di riprodursi, di diventare struttura a sé stante, di difendere la propria autonomia da interventi esterni e anche da critiche provenienti dall'autorità politica. Il politico viene, infatti, visto da Weber in posizione di svantaggio rispetto alla superiorità del tecnico data dalla competenza, dalla specializzazione e dal sistema di procedure e ruoli standardizzati. Secondo Weber, infatti, i contrasti maggiori tra le due categorie si hanno quando la parte politica tenta di attuare programmi innovativi e di cambiamento che mettono alla prova l'onnipotente macchina burocratica. E' in questi casi che emerge maggiormente il carattere istituzionale dell'amministrazione burocratica. Burocrazia come istituzione di potere, dotata di interessi propri e di logiche specifiche di autoconservazione. In questo senso Weber, senza esprimere un giudizio finale, fa notare le possibili tensioni tra burocrazia, democrazia e politica. Quel tipo di democrazia caratteristica della nascita dello stato moderno, che necessitando dello sviluppo di un apparato burocratico, sarebbe dunque avversa al potere politico che si contrappone alla concentrazione del potere amministrativo, alle procedure e alle strutture burocratiche. *"La democrazia (nonostante e a causa delle sue inevitabili ma non volute esigenze di burocratizzazione) è avversaria del "potere" della burocrazia e quindi crea ostacoli e falle all'organizzazione burocratica"* (Weber, 1961 p. 292).

### ***1.3. Prigionieri dell'incapacità addestrata: Merton e la persistenza della pubblica amministrazione***

Nella sua descrizione del modello ideale Weber aveva rappresentato la burocrazia come lo strumento razionale per eccellenza: efficiente, coerente, altamente strutturato al suo interno e proiettato a raggiungere obiettivi precisi

e prestabiliti. Tali caratteristiche rendevano la burocrazia un apparato razionale e strumentale, almeno nella versione teorica<sup>6</sup>, che tentava di controllare ogni influenza esterna nei confronti dei suoi membri. Lo stesso Weber non aveva mai trattato il tema del cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione in relazione ad influenze provenienti dall'ambiente, proprio perché erano gli stessi apparati burocratici, regolati da criteri di razionalità perfetta e dalla conformità alle regole, a determinare eventuali cambiamenti nelle aree di pertinenza (Bonazzi, 2002c).

I critici di Weber evidenzieranno sia le insufficienze del modello analitico che le distorsioni e i fallimenti sul piano del funzionamento concreto della burocrazia, ponendo al centro della loro riflessione l'inadeguatezza della razionalità di scopo (Bifulco, de Leonardis, 1997). La corrente di studi funzionalista svilupperà il suo pensiero critico nei confronti della burocrazia a partire dalle "conseguenze inattese" ovvero dalle incapacità prodotte a livello di rapporto tra soggetti e organizzazione, tra intenzionalità dell'azione e struttura. Questa visione comincerà così a sgretolare l'idea della burocrazia come macchina efficiente e tecnicamente superiore.

Gli studi che vengono condotti tra gli anni '40 e '60 negli Stati Uniti sulla teoria weberiana hanno origine, come si diceva, nell'alveo del funzionalismo. Merton, che viene riconosciuto come rappresentante della versione debole, contro la versione forte, organicistica di tipo parsoniano, recupererà, pur criticando l'impianto weberiano, il senso che i soggetti conferiscono alle loro azioni e lo scarto tra intenzionalità e risultati acquisiti (Bonazzi, 2002). Vi è sempre una tensione tra il senso soggettivo che gli individui attribuiscono alle loro azioni e le funzioni integrative svolte dal sistema istituzionale ovvero le conseguenze oggettive dell'azione.

La sua teoria che si basa sulla distinzione tra funzioni manifeste e latenti delle azioni, al di là dei limiti individuabili in una tale distinzione, ha avuto sicuramente il merito di aver aiutato a comprendere soprattutto le irrazionalità,

---

<sup>6</sup> Come abbiamo visto però anche rispetto alla razionalità della burocrazia la posizione di Weber appare più problematica di quanto una lettura superficiale potrebbe fare apparire.

presunte o reali, che si presentano nei modelli sociali, e quello di aver condotto l'analisi verso campi di indagine non scontati, alla scoperta di risultati che all'apparenza paradossali, in realtà lo sono soltanto perché si discostano dal "senso comune".

Così, nella sua analisi sulla burocrazia pubblica, Merton si concentrerà sugli aspetti interni, criticandoli, senza rilevare le altre fragilità del modello weberiano e in particolare l'aspetto di relazione e scambio tra burocrazia e ambiente. Nel fare questo l'autore mette in luce le funzioni latenti, al di là di quelle manifeste<sup>7</sup> della burocrazia, sottolineando come il complesso sistema di regole e norme che strutturano ogni comportamento possa anche tradursi in criticità per l'intero sistema burocratico. E' proprio "l'incapacità addestrata"<sup>8</sup> ovvero quella specializzazione che diventa deformazione professionale, che perseguita alle estreme conseguenze dai funzionari rallenta la burocrazia fino a bloccarla di fronte a cambiamenti e imprevisti: "*«L'incapacità addestrata» si riferisce a quella condizione in cui le capacità professionali di una persona agiscono quali ostacoli o difficoltà. Le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica, che in passato avevano dato un risultato positivo, possono risultare in risposte inappropriate sotto mutate condizioni»*" (Merton, 1970, p. 407 – 408). Si tratterebbe di una "cecità cognitiva" (Bifulco, 2002) degli stessi funzionari che non permetterebbe di vedere il problema in questione attraverso lenti diverse, se non quelle proposte dalla cornice cognitiva, prescrittiva e simbolica imperante che si basa su regole e norme standardizzate. Il presupposto su cui si fonda la costruzione weberiana è che la realtà sia stabile, immutabile e che quindi tutto sia prevedibile e preventivabile. Così la burocrazia si trasformerebbe in un apparato lento e rigido, la cui mancanza di flessibilità e duttilità nell'applicazione delle norme, provocherebbe una serie di conseguenze sia per i membri interni che per la stessa organizzazione dal punto di vista dei risultati, soprattutto quando si verificano mutamenti o si

---

<sup>7</sup> Quali l'obiettivo dell'imparzialità e l'equità di trattamento nell'erogazione dei servizi agli utenti e la ricerca di un clima organizzativo non basato sulla competizione interna e sulla rivalità dei membri interni.

<sup>8</sup> Questa concezione della incapacità addestrata che Merton riprende da Veblen rifletteva la staticità della cultura e delle competenze propria di un tempo. Si credeva infatti che il patrimonio di conoscenze acquisito durante la formazione iniziale sarebbe stato sufficiente una volta per tutte (Bonazzi, 2002c).

presentano situazioni inedite. Ed è proprio questa mancanza di adattamento che viene segnalata da Merton come la prima delle funzioni latenti o *"conseguenze oggettive che non sono né volute né ammesse"* (Merton, 1970, p. 173) dell'ordinamento burocratico.

Altra conseguenza inattesa della burocrazia è il ritualismo. I funzionari in questi casi perderebbero di vista gli obiettivi finali per arroccarsi in posizioni iperspecialistiche, che generano comportamenti meticolosi e pedanti (e dunque tutt'altro che efficienti), perseguendo alla lettera le norme preposte e dimenticando che il loro obiettivo finale è quello di offrire un servizio al pubblico: *"In questo modo proprio le condizioni che normalmente portano all'efficienza, in situazioni particolari e specifiche producono inefficienza... Le regole diventano ad un certo punto simboliche piuttosto che strettamente utilitarie"* (Merton, 1970, p. 412).

Da un punto di vista istituzionale potremmo anche dire che vi è ritualismo quando le routine, le abitudini, le prassi consolidate diventano fini a se stesse, e si trasformano in zavorra, in ruggine che appesantisce i meccanismi, crea attrito, rendendoli inefficaci: *"L'adesione alle regole, concepita originariamente come mezzo, diventa fine a se stessa, qui si verifica il noto processo della «trasposizione delle mete» per cui «un valore strumentale diventa un valore finale». La disciplina, intesa quale conformità ai regolamenti, indipendentemente dal genere di situazioni concrete, non è vista più come misura destinata a scopi specifici, ma diventa un valore di primaria importanza nel sistema di vita del burocrate"* (Merton, 1970, p. 410). L'apparato burocratico può arrivare dunque alla paralisi soprattutto nei momenti e nelle situazioni in cui sarebbe richiesta un'azione più duttile ed elastica da parte dei funzionari che, invece, tendono a interpretare la norma in modo rigido e pedissequo, creando rallentamenti dell'intero processo amministrativo: *"La mancanza di sufficiente duttilità nell'applicazione delle proprie tecniche sarà causa, in un ambiente mutato, di una incapacità di adattamento più o meno grave"* (Merton, 1970, p.408).

Un'ulteriore funzione latente rilevata da Merton che rallenta la presunta efficienza dell'azione amministrativa, ostacolando il cambiamento, è senz'altro la creazione di uno "spirito di corpo" dei burocrati ovvero l'adozione di comportamenti atti a difendere i privilegi acquisiti, le proprie certezze anziché il punto di vista del pubblico che richiede servizi o degli altri membri dell'organizzazione. In questi casi Merton parla di "organizzazione difensiva non ufficiale" che tenderebbe a sorgere tutte le volte che si manifesta un'apparente minaccia all'integrità del gruppo. Ma Merton si spinge anche oltre quando sottolinea che non è solo la difesa degli interessi di corpo a produrre inefficienza, ma la stessa struttura mentale dei burocrati e in sostanza noi aggiungerei la cultura, i quadri concettuali, i modi di vedere e concepire l'azione amministrativa, i ruoli e le funzioni che impregnano di sé la stessa struttura burocratica. Vi sarebbe dunque un'identificazione "affettiva" quasi sacrale con il loro modo di vita<sup>9</sup>: " [...] in particolari professioni e in tipi particolari di organizzazioni, è possibile che si verifichi un processo di santificazione [...]. Questo vuol dire che la formazione di sentimenti particolari, l'attaccamento allo status e ai simboli della burocrazia e la partecipazione affettiva a sfere teoricamente "neutrali" quali quelle della competenza e dell'autorità, provocano il sorgere di atteggiamenti di legittimità morale che si accompagnano alle prerogative che non sono più viste come meri strumenti tecnici per una razionale e rapida amministrazione, ma come valori assoluti " (Merton, 1992 trad. it., p. 414 – 415). Sarebbe proprio tale comportamento a creare le maggiori resistenze e opposizioni ad ogni deviazione dalla norma, ad ogni mutamento che viene vissuto come imposto dall'esterno (Merton, 1970, p. 414). Come se ciò non bastasse Merton mette anche in rilievo l'azione procedurale del funzionario rispetto alle aspettative di chi si rivolge all'amministrazione per risolvere un problema. Il comportamento standard del burocrate è quello di etichettare, catalogare ogni problema che si presenta attraverso quel repertorio di regole astratte e norme che supportano

---

<sup>9</sup> Merton chiarisce che è l'attaccamento allo status e ai simboli della burocrazia a provocare atteggiamenti di legittimità morale che trasformano le regole da strumenti tecnici e razionali a valori assoluti.



l'amministrazione. Ogni caso particolare viene ridotto così a una pratica: *"Il carattere di generalità delle regole richiede l'uso continuo della categorizzazione, in modo che i casi e i problemi individuali sono classificati secondo criteri generali stabiliti e trattati di conseguenza"* (Merton, 1970 p. 405). Ciò che influisce su questa riduzione a categoria, come rileva Merton, è senz'altro la dimensione simbolica che concorre a produrre il sistema di significati su cui si regge l'azione ma, si potrebbe aggiungere, anche la dimensione cognitiva ovvero i modi di vedere e di pensare attraverso cui le organizzazioni stabiliscono quale è la propria realtà e la dimensione prescrittiva attraverso la quale vengono stabilite le azioni più appropriate. Sebbene Merton non parlerà mai di istituzionalizzazione tuttavia segnalerà che i funzionari attenendosi ad una certa disciplina, avevano adottato un sistema di valori per ogni loro azione, dando origine in questo modo a processi istituzionali all'interno delle organizzazioni (Scott, 1998). In sintesi potremmo dire che i tratti che vengono connotati come tipici della burocrazia (incapacità addestrata, spersonalizzazione ecc.) e i conseguenti conflitti derivano dal *"ruolo dominante che assumono le regole generali e astratte"* e dunque dalla struttura che sottende le burocrazie. Tali risultati appaiono scontati nel momento in cui ci si aspetta dai funzionari comportamenti di un certo tipo come l'attaccamento, la disciplina, l'aderenza ai valori come fatti positivi.

Se consideriamo il pensiero di Merton alla luce delle *chances* di mutamento della pubblica amministrazione ci troviamo di fronte ad un apparato che si configura come un meccanismo persistente, granitico, impermeabile al cambiamento. Non vi sono relazioni interne tra i diversi livelli né l'ambiente e le trasformazioni esterne scalfiscono la configurazione burocratica. I rapporti semmai rimangono tutti all'interno dei diversi gruppi (es. burocrati) e sono utilizzati come strategie di protezione, di mantenimento del potere nei confronti di richieste che escono dalla norma e che pretenderebbero soluzioni ad hoc. La stessa risposta dell'istituzione burocratica di fronte a questi imprevisti è quella di un irrigidimento ulteriore e di un rafforzamento dal lato delle regolamentazioni, delle norme che avrebbero la pretesa di incanalare l'azione

verso soluzioni standard e prevedibili, non certamente, quella di aumentare lo scambio comunicativo tra utenti e funzionari e tra gli stessi membri dell'organizzazione. La soluzione dei problemi viene dunque imposta dall'alto a colpi di regolamenti e circolari da un lato e, proprio perché imposta dall'esterno e non condivisa e concepita congiuntamente, viene osteggiata dagli stessi funzionari. Si cristallizzano così nell'organizzazione delle competenze apprese che vengono continuamente riprodotte e adottate anche quando appare chiaro che non produrranno un cambiamento e una risoluzione del problema, ma saranno soltanto l'ennesima esecuzione di un automatismo.

Tutto questo ovviamente presuppone una concezione razionale della burocrazia che opera fissando a priori obiettivi e fini da perseguire e strumenti per raggiungerli. Merton individuando funzioni latenti oltre quelle manifeste, contraddizioni e paradossi dell'azione amministrativa e dei funzionari, apre dunque la strada alla critica dell'azione razionale rispetto allo scopo, che si pone alla base del modello burocratico che con il suo ragionamento lineare<sup>10</sup>, produce soluzioni teoriche che nella pratica risultano difficilmente attuabili (Bifulco, 2002). Anche se negli studi di Merton non vi sono ancora problematiche legate alle strategie degli attori che interagiscono con le strutture, né un'analisi delle diverse razionalità che si esplicano all'interno della burocrazia e dei loro effetti tuttavia, Merton, basandosi sull'analisi delle funzioni latenti, riesce a individuare alcune irrazionalità su cui si fonda anche l'azione razionale rispetto allo scopo del modello burocratico: si tratta degli effetti imprevisti esercitati dalle pressioni delle strutture sulla personalità e sulle azioni dei funzionari (Bonazzi, 2002a).

---

<sup>10</sup> Tale linearità sarà poi sostituita dall'anarchia dei processi concreti (vedi metafora del cestino dei rifiuti) e da studi sui processi decisionali (Cohen, March e Olsen, 1993; March 1993) che metteranno in luce i punti deboli su cui il modello della scelta razionale si basa: l'incertezza dell'ambiente o le limitate informazioni sulle alternative dell'azione e l'ambiguità degli obiettivi da perseguire.

#### **1.4. Crozier e l'autoriproduzione della burocrazia**

Merton, sottolineando l'aspetto cogente delle strutture e delle procedure amministrative sul comportamento degli individui, ha messo in luce il fatto che essi possano rimanere "imprigionati", assuefatti da tali meccanismi e incapaci di cambiarli. Nell'organizzazione burocratica, da lui analizzata e criticata, prevarrebbe dunque la dimensione tecnica su quella morale e politica delle materie. Un tecnicismo esasperato che portato all'estreme conseguenze conduce ad accentuare e a cronicizzare gli aspetti legati al conflitto tra funzionari e pubblico, alla cristallizzazione del professionismo e dell'orgoglio del burocrate, che si trasforma in gestione privata di questioni che sono invece pubbliche<sup>11</sup>, ad un uso delle procedure amministrative (basti pensare al segreto d'ufficio) come strategie di autodifesa (Bifulco e de Leonardis, 1997).

Per Crozier invece la burocrazia è soprattutto amministrazione pubblica e i suoi studi verteranno sui grandi apparati amministrativi pubblici<sup>12</sup> e sul rapporto che esiste tra questi, la società che cambia e il contesto culturale<sup>13</sup>.

Rispetto all'analisi mertoniana Crozier non assumerà la concezione tipica ideale razionale di Weber, ma una accezione popolare di burocrazia: *"quando diciamo «organizzazione» pensiamo facilmente a «burocrazia», cioè inutili complicazioni, standardizzazione costringente, soffocamento della personalità"* (Crozier, 1969 p. 3) e dunque una visione della burocrazia come ingranaggio lento, inutilmente complesso e inefficiente.

La prospettiva è quella di un apparato burocratico che si connota e si distingue per la sua rigidità, per il groviglio di regole e norme esistenti e per il suo orientamento, in definitiva, alla stasi. Un'amministrazione burocratica caratterizzata dalla frammentazione, che non giova al cambiamento, ma

---

<sup>11</sup> La questione pubblica e dei fini pubblici e collettivi della burocrazia sarà ripresa in seguito nel III capitolo dedicato più nello specifico alle pratiche e ai dispositivi di tipo partecipativo oltre che nella parte empirica.

<sup>12</sup> Anche l'analisi condotta sul monopolio industriale parigino viene analizzata affrontando le questioni burocratiche dell'organizzazione.

<sup>13</sup> E in questo senso sul processo di razionalizzazione e burocratizzazione della società arriverà a conclusioni contrapposte a quelle di Weber.

favorisce il consolidarsi di un ingessamento delle strutture , delle procedure e delle azioni dei soggetti coinvolti (Bifulco, 2002). Crozier, distinguendosi così dai funzionalisti post-weberiani, affermerà che l'incapacità di cambiare è una delle caratteristiche prioritarie e strutturali dell'amministrazione pubblica. L'assenza di cambiamento in questi apparati, secondo l'autore, deriverebbe da un'autoriproduzione del modello, da una perpetuazione della situazione dovuta ad un eccesso di regolamentazione e alla pratica di risolvere problematiche nuove, introducendo ulteriori prescrizioni legislative che irrigidendo ancora di più gli addetti nello svolgimento delle loro attività, impedirebbero alla macchina di correggersi e di adattarsi alle novità.

Le burocrazie cioè non sarebbero dotate di strumenti per essere più flessibili ed adattarsi alle mutate condizioni del contesto. Da qui deriverebbe un'organizzazione che ricerca l'equilibrio e la funzionalità tramite situazioni statiche e l'adozione di comportamenti che si conformano alle regole, che si traducono in circoli viziosi. Tali comportamenti non sono considerati, però, alla stregua delle conseguenze inattese di mertoniana memoria, ma sono condizioni di fondo che la burocrazia accetta e anzi ricerca quotidianamente per mantenersi tale. Quelle che per i funzionalisti, cioè, apparivano come conseguenze inattese e dunque eccezionali della struttura amministrativa, considerata comunque razionale rispetto allo scopo, per Crozier non sono altro che caratteristiche basilari che connotano stabilmente la burocrazia, garantendone il funzionamento.

La pubblica amministrazione non sapendo correggere i propri errori adotterebbe soluzioni, che conducono ad un ulteriore irrigidimento delle norme e ad alimentare ulteriormente i circoli viziosi: " [...] *l'equilibrio di un sistema organizzativo burocratico si basa sull'esistenza di una serie di circoli viziosi relativamente stabili, che si sviluppano a partire dal clima di impersonalità e di centralizzazione*" (Crozier, 1969 p. 215). Le misure adottate per superare l'inefficienza prodottasi si trasformerebbero in un boomerang creando esattamente l'effetto contrario: "... *le difficoltà, i cattivi risultati e le frustrazioni [...] finiscono per portare allo sviluppo di nuove pressioni e, al rafforzamento*

*del clima di impersonalità e di centralizzazione che è all'origine di questi risultati"* (Crozier, 1969 p. 215). Il cambiamento, infatti, richiederebbe una maggiore condivisione del processo decisionale, una maggiore responsabilizzazione ai livelli inferiori, una più ampia discrezionalità e autonomia nello svolgimento dei compiti: *"Le trasformazioni necessarie possono essere graduali e quasi costanti, se i membri attivi dell'organizzazione, avendo diretta esperienza della necessità delle innovazioni riescono a introdurle o a ottenere che le autorità gerarchiche competenti le introducano. Ma [...] le organizzazioni «burocratiche» non lasciano iniziative del genere ai livelli inferiori, e allontanano i centri di decisione dai difficili contatti con i problemi concreti"* (Crozier, 1969, p. 218). Si affermerebbe secondo Crozier una "cultura antitetica al mutamento" contraria al progresso e all'innovazione (Bonazzi, 2002a) che la burocrazia adotterebbe per cercare di mantenere l'equilibrio e la giustizia tra le diverse parti del sistema.

Quando il rapporto con la società che cambia diventa stringente alla pubblica amministrazione rimane un'unica drastica soluzione di adattamento che è quella rappresentata dalle crisi vissute come sussulti improvvisi, come momenti ad alta partecipazione emotiva che aprono la strada a nuovi modelli di azione e di potere: *"Il mutamento non può avvenire gradualmente e a pezzi e bocconi. Per operare un cambiamento si aspetterà che una disfunzione sia diventata tanto grave da minacciare la vita stessa dell'organizzazione"* (Crozier, 1969 p. 218). La burocrazia così riformata riprenderà il nuovo iter quotidiano fatto di routine e di conformità alle regole e di lunghi periodi di stabilità che si susseguiranno a brevi periodi di crisi e mutamento, per la mancanza di mezzi idonei che permettano un graduale adattamento della pubblica amministrazione nei confronti dell'ambiente: *"Il ritmo di fondo che caratterizza una organizzazione burocratica, è dunque l'alternanza di lunghi periodi di stabilità e di brevi periodi di crisi e mutamento"* (Crozier, 1969 p. 218).

Di fronte alle richieste della società che si complessifica<sup>14</sup> la via indicata anche da Crozier per la pubblica amministrazione è quella della maggiore razionalizzazione, ma al contrario di Weber, ciò significa che l'organizzazione amministrativa deve deburocratizzarsi ossia acquisire quelle caratteristiche di flessibilità, duttilità e autocorrezione dall'interno. Si delinea così un nuovo modello di burocrazia pubblica che aprirà a scenari che se non condurranno sempre a scelte felici per l'efficacia e l'aspetto pubblico dell'azione amministrativa e delle sue politiche<sup>15</sup>, tuttavia rappresentano tentativi di distaccarsi dal modello burocratico tradizionale.

Più che alle virtù e alle capacità della struttura, Crozier punterà, però, sull'azione imprenditiva del soggetto per modificare l'assetto statale, altrimenti teso al consolidamento della routine e alla chiusura. Uno dei punti principali dell'analisi di Crozier, infatti, è senz'altro quella distanza che si crea tra organizzazione e membri e le strategie da questi ultimi adottate per aggirare o frantumare le prescrizioni formali. Per comprendere allora i meccanismi di funzionamento degli apparati burocratici occorre rifarsi non soltanto alle strutture e alle procedure istituzionalizzate, ma ai soggetti individuali e collettivi che adottano strategie nel relazionarsi quotidiano, all'interno del sistema di regole vigente. E' il tema del potere come controllo dei margini di incertezza che Crozier studia all'interno del monopolio dei tabacchi e nell'istituto contabile parigino. Crozier affida al soggetto la capacità di ragionare e di esprimere le proprie idee: *"In una organizzazione l'uomo non può essere considerato come una semplice mano, come supposeva implicitamente lo schema tayloriano, e nemmeno una mano e un cuore, come sostenevano i fautori del movimento delle relazioni umane. L'uno e gli altri dimenticavano che si tratta anche e soprattutto di una mente, cioè di una libertà, ovvero, in termini più concreti, di un agente autonomo capace di calcolo e manipolazione, che si adatta e inventa*

---

<sup>14</sup> A questo proposito Crozier parla delle tecnologie informatiche e della crescita culturale della società civile come di fattori nuovi di cui occorre tenere conto.

<sup>15</sup> Ci riferiamo in questo caso ai processi di aziendalizzazione e di privatizzazione che hanno riguardato la pubblica amministrazione a partire dagli anni '80 riformando la stessa in direzione di interventi di tipo privatistico, che se hanno avuto indubbiamente il merito di tentare nuove strade introducendo concetti di tipo diverso, in realtà hanno rappresentato interventi che sono rimasti nell'alveo del paradigma dell'azione razionale seppur limitata.

*in funzione delle circostanze e dei movimenti dei suoi partner*" (Crozier e Friedberg, 1977) e sono proprio le strategie adottate che influenzano e condizionano il sistema burocratico. Ciò che interessa a Crozier non è tanto la posta in gioco tra gli attori, che è ben poca cosa, ma l'individuazione delle pieghe del sistema, lasciate in ombra dai regolamenti e l'analisi di come le strategie degli attori si annidino in questi vuoti, traendone spazi di autonomia e discrezionalità. Ed è proprio in questi rapporti tra le logiche di azione dei soggetti e la struttura che vincola l'azione, che si gioca il funzionamento della burocrazia. D'altra parte mentre per Weber la razionalità e l'efficienza della burocrazia si basava su una divisione del lavoro "scientifica", Crozier sottolinea la negatività dell'imposizione gerarchica dei compiti ai livelli inferiori dell'organizzazione, che si sentono per questo esclusi e lontani da quella razionalità che, secondo il modello classico di burocrazia, dovrebbe permeare tutta l'organizzazione. E' da tale situazione che si sviluppano comportamenti di resistenza che si fondano su razionalità che non coincidono con quella generale della struttura organizzativa, ma con le tante razionalità che sono proprie delle diverse culture interne dei gruppi. Ed è Crozier il primo a parlare di razionalità al plurale all'interno dell'organizzazione: se i soggetti sono comunque attori razionali, a differenza di Weber, Crozier sottolinea le diverse razionalità private legate agli interessi personali degli individui, in netto contrasto con quella ufficiale dell'organizzazione (Bonazzi, 2002a; Maranini in Crozier, 1969). Da questo punto di vista si comprende anche che il mutamento non dipende mai dall'innovazione tecnica ma è un fatto politico che si verifica soltanto nel momento in cui si va oltre la solidarietà del gruppo (Maranini in Crozier, 1969).

Se per Weber la tendenza alla burocratizzazione e quella alla razionalizzazione coincidono, la visione di Crozier nei confronti di questi processi è duplice: da un lato Weber è un convinto sostenitore della burocrazia come mezzo efficiente contro i privilegi di ceto e ascrivibili del passato; dall'altro ne individua i pericoli nella tendenza alla spersonalizzazione dei rapporti e nella distruzione del tessuto morale della comunità, del senso dell'interazione. Per Crozier la burocratizzazione è sinonimo di perdita di efficacia di fronte al

consolidarsi di stratificazioni corporativistiche e si connota per essere il contrario della razionalizzazione delle attività cooperative di Weber. Il fenomeno burocratico si ridurrebbe perciò ad un meccanismo lento e pesante, ad una "manifestazione patologica dei sistemi sociali", ad un susseguirsi di vuoti formalismi, di blocchi dei flussi comunicativi e informativi, di ostacoli alla collaborazione che sono tutto fuorché esempi di razionalità tecnica (Maranini in Crozier, 1969). Se dunque Weber individuava i possibili rischi della burocrazia nella spersonalizzazione e nella disumanizzazione dei rapporti che poteva facilmente condurre all'adozione di comportamenti non etici e lontani dai valori, Crozier non vede tale pericolosità negli apparati, ma semmai la loro meschinità e piccineria, che si accompagna alla mancanza di carisma, di fascino, alla loro rigidità e pignoleria, accanto a insperate nicchie di potere potenzialmente sfruttabili dagli individui. In questa cornice organizzativa Crozier fa emergere il carattere strategico di ogni azione adottata dai soggetti. Così se in Merton il burocrate adottava passivamente comportamenti ritualistici, per Crozier si tratta di scelte tattiche per difendere la propria libertà d'azione, la propria micro-sfera di influenza. Ma non esiste solo il ritualismo: una delle strategie maggiormente adottate intenzionalmente dai soggetti è la non partecipazione, la disaffezione, il distacco, l'indifferenza nei confronti dell'azione amministrativa. Tutelare la propria indipendenza secondo i soggetti, in molti casi, significa non farsi assorbire e coinvolgere, rinunciare alla responsabilità. La causa di questo comportamento risiederebbe, secondo l'autore, in un insieme di elementi che caratterizzano la pubblica amministrazione che riguardano: *"[...] l'ampiezza dello sviluppo delle norme impersonali, la centralizzazione delle decisioni; l'isolamento di ciascuno strato o categoria gerarchica e il concomitante accrescimento della pressione del gruppo sull'individuo; lo sviluppo di rapporti di potere paralleli, intorno alle zone residue di incertezza."* (Crozier, 1969, p. 209).



### ***1.5. Dimensione istituzionale e cambiamento: l'approccio istituzionalista di Selznick***

Con Crozier si conclude il percorso intellettuale che da Weber aveva analizzato la questione burocratica e studiato la pubblica amministrazione concentrandosi maggiormente sull'esame degli aspetti endogeni e sul rapporto tra l'architettura amministrativa di tipo razionale, i soggetti e le loro strategie d'azione. Con Selznick si inaugura definitivamente una nuova stagione di studi che porrà al centro l'importanza del rapporto tra organizzazione e ambiente socio - culturale in cui le organizzazioni sono immerse. L'autore è infatti ritenuto il fondatore della prima fase, anni '40 – '60, dell'istituzionalismo organizzativo e con la sua visione pessimistica, che risente delle influenze negative del pensiero dei cosiddetti "elitisti" e in particolare di Michels<sup>16</sup>, accentuerà proprio l'influenza dell'ambiente esterno sull'organizzazione. Organizzazione che per Selznick non consiste tanto nel mondo delle imprese private, ma in quegli enti pubblici o pubblico – privati che vengono costituiti per raggiungere alcuni scopi dichiarati di interesse generale.

I primi studi istituzionalisti<sup>17</sup> erano interessati a capire il rapporto tra la sopravvivenza delle organizzazioni e il perseguimento delle finalità originarie. Il problema che Selznick e i suoi successori, nelle diverse ricerche empiriche svolte a partire da questo approccio affronteranno, sarà proprio quello di mettere a confronto questi due elementi.

Nel suo celebre lavoro condotto negli anni '40 alla Tva, l'ente statale nato nell'ambito del New Deal roosveltiano, Selznick mette in risalto le capacità adattive dell'organizzazione che per garantirsi la propria continuità scende a

---

<sup>16</sup> Ci riferiamo al filone teorico che riuscì a imporsi per la sua rilevanza all'inizio del '900 i cui esponenti più noti sono Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Pareto (1848-1923) e Roberto Michels (1876-1936). Selznick si rifece al pensiero di Michels e alla sua teoria della legge di ferro dell'oligarchia secondo cui non c'è possibilità per le masse di esercitare un potere diretto ma le stesse saranno sempre sottoposte al potere del gruppo minoritario che si imporrà per governare. Michels R., (1966) La sociologia del partito politico nella democrazia moderna, Il Mulino, Bologna - ed. originale 1911.

<sup>17</sup> Ci riferiamo qui ad alcune ricerche condotte tra gli anni '50 e '60 come Zald M., Denton P., (1963) From Evangelism to General Service: The transformation of YMCA in "Administrative Sciences Quarterly", 8, 2 settembre, pp214-234; Clark B. (1960) The Open Door College: A Case Study, New York, Mc GrawHill ecc. Per un approfondimento si veda Bonazzi 2002c.

patti con la realtà circostante e soprattutto con le lobby locali che detengono maggior potere. I meccanismi attraverso i quali l'organizzazione dialoga e accetta compromessi sono quelli della cooptazione sia formale che informale, utilizzati non soltanto per cercare consenso e legittimazione, ma per disinnescare meccanismi pericolosi e conflittuali: *"Per tentare una definizione, diremo che la cooptazione è il processo di assorbimento di nuovi elementi nella direzione o nella struttura che determinano la politica di un'organizzazione come mezzo per prevenire minacce alla sua stabilità o alla sua esistenza"* (Selznick, 1949 – 1974 p. 47) e ancora *"[...] la direzione amministrativa deve trovare l'appoggio delle istituzioni locali e sviluppare armonici rapporti di lavoro con esse. Deve evitare che si crei un'atmosfera continua di crisi e di conflitto che può portare in un primo tempo a disorganizzazione e a frustrazione, e a lungo andare all'affioramento di gravi minacce per l'esistenza stessa dell'organizzazione"* (Selznick, 1949 – 1974 p. 57).

Ed è proprio attraverso l'analisi delle iniziative svolte alla luce del giorno e di quelle condotte in modo occulto dall'organizzazione che passa il discrimine tra l'invito a partecipare rivolto alla popolazione locale che si risolve solamente nell'ampliamento della base sociale del consenso più che nella assunzione di potere reale, e il coinvolgimento sostanziale di gruppi di pressione locale nella direzione di una condivisione del potere decisionale. Mentre nel primo caso l'autore evidenzia come si rimase nell'ambito della rappresentatività simbolica, nel secondo si trattò proprio della creazione di un rapporto di tipo clientelare che ebbe una grande influenza sulle decisioni e le strategie della Tva. Questo tipo di problemi non fu mai attribuito a singoli individui ma piuttosto a problematiche di tipo istituzionale, nate all'interno di logiche di azione organizzativa (Bonazzi, 2002b). E' il tema questo della questione democratica e partecipativa che la Tva portò avanti in quegli anni per trovare una sua legittimazione nel territorio nello svolgimento delle sue attività e autodifendersi. Selznick, dal canto suo, sottolineò sempre il carattere di indeterminatezza e di astrazione di espressioni come *"istituzioni legate o vicine alla popolazione"* o *"partecipazione democratica"* o *"interesse per la popolazione"*, denunciando la

connotazione e la valenza ideologica e strumentale di tutte le operazioni condotte con quell'intento.

Il fatto che dunque un'organizzazione una volta istituita debba confrontarsi con l'ambiente e debba accettare soluzioni non ideali, imposizioni esterne e costrizioni per poter continuare ad agire sul campo è una delle conseguenze inattese della burocrazia: *"Le organizzazioni, come gli uomini stessi, si trovano in momenti cruciali coinvolte in un tentativo di coprire il divario fra quello che vogliono e quello che possono fare. E' naturale che, al momento opportuno, il conflitto si risolva con un compromesso fra i desideri e le possibilità"* (Selznick, 1949 – 1974, p. 91). Selznick parlerà di *"recalcitranza dei mezzi"* proprio per segnalare questa distorsione e questo *gap* che si viene a formare tra organizzazione vista come mezzo indispensabile per raggiungere un obiettivo e organizzazione come strumento imperfetto che ne distorce e ne allontana la meta. Se per Merton, però, le conseguenze inattese erano solo una possibilità del caso, per l'autore istituzionalista ciò è inevitabile così come la burocrazia e i suoi inconvenienti (Gouldner, 1955)<sup>18</sup>. Tale tendenza, considerata da Selznick universale, sarà attenuata nel lavoro successivo del 1957 da una visione dell'organizzazione come soggetto capace di perseguire gli obiettivi, di influenzare i rapporti di forza del contesto e di affermare dei valori grazie a una leadership<sup>19</sup> efficace che è chiamata ad occuparsi soprattutto di creare un consenso della base per ottenere i fini prestabiliti.

Le inefficienze che dunque la burocrazia produce non sono date da fattori ed elementi interni che delineano una cultura antitetica al mutamento e allo stesso tempo funzionale al mantenimento dello *status quo* come l'eccesso di regolamentazione piuttosto che l'incapacità addestrata di mertoniana memoria o i circoli viziosi di Crozier. Le inefficienze, al contrario, considerate come il mancato raggiungimento dei fini prestabiliti dall'organizzazione, dipendono dal

---

<sup>18</sup> Gouldner (1955) a questo proposito parlerà di "pathos metafisico" riferendosi alla tendenza di Selznick ad esprimere idee pessimistiche legate più che alla verifica empirica al suo modo di vedere e concepire le cose.

<sup>19</sup> Selznick con l'opera *"Leadership in Administration: A Sociological Interpretation"* del '57 attenuerà il suo pessimismo lasciando aperto qualche spiraglio di autonomia dell'organizzazione.

rapporto che si stabilisce tra organizzazione e ambiente e dall'imperativo alla sopravvivenza e alla tutela dello strumento organizzativo in quanto tale.

Il mutamento concepito come il risultato di logiche degenerative presenti nelle organizzazioni, appare da un certo punto di vista, inevitabile: se nella teoria burocratica weberiana era la stasi che prevaleva e l'ingessatura dell'organizzazione che nella sua struttura gerarchica e statica trovava, in una visione ideale, il motivo della sua efficienza, per Selznick il mutamento, sebbene non ricercato e voluto, appare come l'unica via per la sopravvivenza, il compromesso necessario attraverso il quale l'organizzazione riesce a soddisfare i suoi bisogni fondamentali.

L'ambiente entra in scena nell'analisi dell'autore non soltanto come sfondo sociale e culturale entro il quale le organizzazioni operano, ma viene concepito come un insieme di centri di potere che agiscono per condizionare e vincolare il comportamento organizzativo, costringendo l'organizzazione stessa a modificare fini originari e strategie per poter continuare la sua azione. I costi di adattamento dell'organizzazione fungono perciò da garanzia stessa di sopravvivenza. Rispetto dunque al tradizionale modo di affrontare la questione burocratica, Selznick tratta i temi relativi alla funzione sociale e politica attuata dall'organizzazione nei confronti dell'esterno.

Dal tipo di analisi istituzionalista che conduce Selznick appare evidente che il contesto ambientale delle organizzazioni è molto mutato rispetto agli anni precedenti. Se nel passato cambiare significava destabilizzare la struttura organizzativa burocratica<sup>20</sup>, nelle condizioni attuali il cambiamento appare come l'unica arma per l'organizzazione di sopravvivere. Gli stessi neo-istituzionalisti riprenderanno propri questi aspetti per superarli ed evidenziare gli avvenuti cambiamenti del nuovo contesto sociale, economico, politico e culturale in cui si trovano ad operare le organizzazioni, mettendo in luce come modificare i fini originari non significa peggiorare *tout court* la situazione dell'organizzazione, come sosteneva Selznick, ma come la sopravvivenza

---

<sup>20</sup> Nonostante le critiche post-weberiane che mettevano in luce come la scarsa flessibilità e l'eccessiva burocratizzazione e razionalizzazione avrebbero rappresentato per la burocrazia il possibile affermarsi di rischi legati alla spersonalizzazione, al ritualismo, alla perdita di senso delle azioni, ecc.

nell'ambiente comporti movimenti e oscillazioni di tipo adattivo che coinvolgono tutti i soggetti e non solo quelli collettivi. D'altra parte oggi appare scontato e normale che l'ambiente sempre più complesso e ricco di istituzioni private, pubbliche e pubblico-private contempli un'azione di normazione e controllo sulle attività di qualsiasi ente (Bonazzi 2002b).

Per Selznick l'ambiente non riguarda, però, soltanto i centri di potere del territorio di riferimento, quanto i soggetti all'interno dell'organizzazione che si costituiscono in gruppi o, come lo stesso autore le definisce, in cricche. L'organizzazione, infatti, non è soltanto una costruzione formale, come la teoria classica sosteneva, ma una struttura sociale concreta composta da persone che agiscono come esseri umani completi e non soltanto occupando un ruolo o svolgendo una mansione prescritta. Emergono dunque anche in Selznick gli aspetti informali dell'organizzazione che al pari dell'ambiente esterno influenzano profondamente la stessa. Il paradosso che si crea è che l'organizzazione in mancanza di questi elementi essenziali non può esistere e allo stesso tempo sono proprio quelle stesse componenti a far emergere tensioni, conflitti e problemi. La vita reale che rimane esclusa dal modello formale è poi la stessa su cui si fondano le organizzazioni per mantenersi e crescere. Ma Selznick nella sua analisi delle deviazioni dalle strutture formali prodotte dai soggetti va anche oltre parlando di istituzionalizzazione. Comportamenti individuali e pratiche sociali si cristallizzano, ripetendosi sempre uguali e diventando strutture regolari, quotidiane, stabili al di là del carattere di legittimità formale (Bonazzi, 2002c). In questo modo e, differenziandosi dagli autori precedenti, Selznick sottolinea come le devianze dalla norma non siano solo eccezioni da riportare nell'alveo della normalità, ma possano diventare aspetti stabili e strutturali dell'organizzazione formale. Ed è proprio l'aspetto istituzionale dell'organizzazione che se da un lato può ostacolare il cambiamento dovuto a fattori di tipo tecnico od economico, mettendo a rischio la sopravvivenza dell'organizzazione dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza, dall'altro, la stabilizzano, rafforzandone l'integrazione, il

consenso interno e la coesione e indirizzandola a cercare in risorse o fini diversi il motivo della sua persistenza (Parri, 1995).

A questo proposito occorre allora accennare ai due livelli analitici di lettura che Selznick individua distinguendo l'organizzazione dall'istituzione. Non si tratta di due entità differenti ma soltanto di due realtà che possono convivere o meno all'interno di uno stesso soggetto. Mentre l'organizzazione è considerata come un organismo tecnico, uno strumento razionale che ha scopi e funzioni di servizio, completamente slegata da ogni aspetto valoriale, l'istituzione assomiglia maggiormente ad un "*prodotto naturale delle esigenze e delle pressioni sociali; é un organismo reattivo e adattivo.*" (Selznick, 1957 – 1976, p.15) e incorpora al suo interno valori che la contraddistinguono, connotandola come entità con una identità propria che si differenzia dall'organizzazione come puro strumento tecnico: "*Quando un'organizzazione acquista una personalità o identità distintiva, essa diventa un'istituzione. Ciò implica l'assunzione di valori, di modi di agire e di pensare che sono ritenuti importanti in se stessi*" (Selznick, 1957 – 1976, p.28).

Se nell'organizzazione ciò che conta è raggiungere lo scopo prestabilito attraverso l'efficienza amministrativa, la razionalità delle procedure e in sostanza attraverso quelle che Selznick definisce decisioni di routine, per l'istituzione è l'aspetto politico della progettualità che è rilevante e dunque le decisioni critiche che vertono sulla definizione di *mission* e finalità, valori e progetti che devono essere portati avanti da una leadership efficace.

Ed in questo ruolo affidato alla *leadership* Selznick, come si sottolineava, attenua il pessimismo della prima opera, mettendo in evidenza anche il ruolo proattivo delle istituzioni e le possibili influenze reciproche e il loro potere nei confronti dell'ambiente esterno.

Alla luce di tutto ciò l'analisi condotta alla Tva può essere in parte riletta anche se alcune ambiguità comunque restano nel pensiero dell'autore; ambiguità che hanno a che fare con il grado di predeterminazione di questo meccanismo di influenza dell'ambiente sulle organizzazioni e dei gradi di libertà della stessa organizzazione. Queste ultime possono subire pressioni esterne da

parte di poteri forti e quindi modificarsi in funzione di tali influenze. Possono, però, grazie ad una buona *leadership* trasformarsi anche in istituzioni e esercitare, a loro volta, la stessa pressione su altre organizzazioni dell'ambiente e sui poteri locali. Come dire che in ultima istanza il cambiamento si ha solo per effetto delle azioni umane purché appartengano ad una *leadership* efficace. Nonostante l'accento posto da Selznick sull'azione individuale e sul ruolo della *leadership* non dobbiamo, però, dimenticare la valenza olistica della sua teoria (Parri, 1995): l'organizzazione una volta acquisita una identità distintiva e dei valori che la connotano si trasforma in una istituzione acquisendo la capacità di adattarsi, più o meno intenzionalmente alle condizioni dell'ambiente esterno. Non è dunque a causa di esigenze organizzative, del perseguimento di una maggiore efficienza interna che si ha adattamento e cambiamento, ma grazie a processi esterni ai quali le organizzazioni si adeguano, influenzate da un ambiente che è considerato dal punto di vista sociale, economico, politico e culturale e dunque istituzionale (Scott, 1998). Ed è proprio questo aspetto che andremo ad esaminare nel prosieguo, concentrandoci sulle teorie della scuola neo-istituzionalista.

### ***1.6. Azione, istituzione e organizzazione: l'approccio neo-istituzionalista al tema del cambiamento.***

La scuola neoistituzionalista che si è sviluppata a partire dalla fine degli anni '70<sup>21</sup> riprende le mosse dell'istituzionalismo classico di Weber e di Selznick per comprendere i comportamenti sociali a partire dall'influenza e dai condizionamenti, sia materiali che simbolici, esercitati dalle istituzioni sugli individui e sulle organizzazioni (Powell, DiMaggio, 1991). Per capire le organizzazioni i neoistituzionalisti, approfondendo e superando il pensiero di Selznick, sottolineeranno come occorra comprendere i simboli, i miti moderni,

---

<sup>21</sup> DiMaggio nell'introduzione dell'antologia del 1991 fa risalire la nascita degli studi neoistituzionalisti al 1977 anno in cui uscirono due articoli curati da Meyer nei quali compaiono molti concetti centrali della teoria istituzionalista.

l'azione routinaria su quella programmata, i quadri cognitivi, il bisogno di legittimazione, le norme sia professionali, che sociali e culturali e il "dato per scontato" (Powell, DiMaggio, 1991).

Per intendere meglio il successo dell'approccio neo-istituzionalista e dell'analisi istituzionale a dispetto delle teorie della scelta razionale, occorre fare riferimento ai cambiamenti che hanno coinvolto la nostra società a partire dai processi di globalizzazione e omogeneizzazione culturale, all'emergere di processi di indebolimento della sovranità nazionale e di temi che coinvolgono l'aspetto costitutivo delle istituzioni<sup>22</sup>. In questa situazione ciò che appare sempre più evidente è il bisogno di istituzioni che regolamentino, che diano certezza, che offrano una base di conoscenza oggettiva e neutrale attraverso regolamenti, contratti, codici e convenzioni, che invertano cioè il processo di perdita di fiducia e di legame sociale che si viene instaurando in un clima di mancanza di punti di riferimento e di insicurezza (Lanzalaco, 1995).

Se sfuma definitivamente l'idea che possano esistere organizzazioni con una loro razionalità interna che prendono decisioni in modo autonomo e avulso dal contesto, perseguendo obiettivi strategici e preordinati, i neoistituzionalisti cercheranno di problematizzare la natura contingente e costitutiva dell'organizzazione e il percorso di costruzione sociale degli attori collettivi (Scott, 1998). Oggetto di studio saranno i rapporti tra istituzioni, organizzazione e ambiente, non genericamente inteso come un aggregato di centri di potere, ma come cornice istituzionale. Gli studiosi dimostreranno come le decisioni dell'organizzazione non siano affatto influenzate dai meccanismi attivati per raggiungere l'efficienza interna, ma piuttosto, come già anche Selznick aveva rilevato, dall'ambiente esterno a cui le organizzazioni tendono ad adattarsi attraverso *processi mimetici* di varia natura. Viene meno, però, la connotazione pessimistica e catastrofista di Selznick che considerava le pressioni esterne in contrasto rispetto alla natura stessa dell'organizzazione e ai suoi fini. In effetti il discorso appare qui addirittura capovolto poiché l'ambiente

---

<sup>22</sup> Basti pensare a fenomeno come quello del federalismo che implicano vere e proprie riforme istituzionali a più livelli (Lanzalaco, 1995).



esterno, anziché essere considerato qualcosa di pericoloso, viene percepito come un elemento che legittima socialmente l'organizzazione nel suo fare, purché l'organizzazione vi si adatti. Non esisterebbero dunque poteri locali e interessi nascosti, l'ambiente non è fatto di questa materia, ma veri e propri *miti razionali* che legittimano le organizzazioni che vi si adeguano. Lo stesso ambiente che Selznick concepiva come qualcosa di radicato nella comunità locale a cui l'organizzazione era legata attraverso sentimenti di fedeltà del personale, attraverso patti di cooptazione ecc., viene concepito in maniera differente, non più come fonte di vincoli di natura oggettiva: " [...] è l'enfasi posta su forme culturali standardizzate come le spiegazioni, le tipizzazioni e i modelli cognitivi che porta i neoistituzionalisti a identificare l'ambiente nei settori industriali, nelle professioni, negli stati-nazione più che nelle comunità locali studiate dai vecchi istituzionalisti, e a vedere l'istituzionalizzazione più come diffusione di regole e strutture standard che come adeguamento degli usi di particolari organizzazioni ad ambienti specifici" (Powell, DiMaggio, 1991, p.45). Di qui deriva anche l'idea che l'istituzionalizzazione non si abbia a livello di singola organizzazione ma: "Sono le forme organizzative, le componenti strutturali e le regole, non le specifiche organizzazioni, a essere istituzionalizzate" (Powell, DiMaggio, 1991, p. 22)

La stessa concezione dell'individuo cambia: non ci troviamo più di fronte ad un uomo forte che agisce in base a calcoli razionali di utilità né in base a norme e valori interiorizzati, ma piuttosto ad un attore debole, minimalista che appartiene a diversi contesti e che agisce secondo routine consolidate che garantiscono una prevedibilità dell'interazione, in base a mappe cognitive che assume per ragioni pratiche di convenienza, senza porsi domande sulla legittimità o meno di istituzioni che gli appaiono, al contrario, scontate. Di fronte all'incertezza l'attore *rule-governed* o *rule-oriented* è colui che non sceglie in modo ottimale, ma adotta piuttosto un comportamento standard in modo cerimoniale, perché così si ritiene che si debba fare, indipendentemente cioè dalla natura del comportamento stesso (Heiner, 1983). E' facile allora che in queste situazioni i soggetti si comportino secondo le regole, gli schemi, le

conoscenze sociali più cristallizzate, affidandosi a ciò che viene dato per scontato e facendo riferimento a situazioni già conosciute, istituzionalizzate, regolate (March, Olsen, 1992, ). E' per tale motivo che si parla anche di *path dependency* ovvero di un'azione che più che essere proiettata nel futuro è agganciata al passato, al conosciuto. Le organizzazioni stesse, non essendo altro che un artefatto umano si comportano allo stesso modo, agendo non sulla base di norme e valori, ma in base al dato per scontato, ad una routine ben nota, ricorrendo in situazioni mai verificatesi, a soluzioni già esplorate e sperimentate.

Meyer e Rowan si chiederanno, infatti, come sia possibile che le organizzazioni si conformino a ciò che l'ambiente propone come consono e adatto. Il fatto è che nel mondo odierno si affermano regole istituzionalizzate, denominate, come si diceva più sopra, miti razionalizzati, che portano con se convinzioni e pratiche condivise, considerate socialmente valide e positive (Bonazzi in Powell, DiMaggio 1991 p. X, Lanzalaco, 1995). Le organizzazioni, secondo la teoria istituzionalista, tendono a scomparire come entità in sé, circoscritte e individuate " [...] *le teorie istituzionali, nella loro forma estrema, definiscono le organizzazioni come drammatiche realizzazioni dei miti razionalizzati che pervadono le società moderne, più che come unità implicate nello scambio, sia pure complesso, con l'ambiente che le circonda*" (Powell, DiMaggio, 1991 p. 67). I miti vengono considerati legittimi e si istituzionalizzano al di là della valutazione della loro efficacia sui risultati. Così le strutture formali delle organizzazioni riflettono le concezioni della realtà sociale: "*Le posizioni, le politiche, i programmi e le procedure delle organizzazioni moderne sono imposte in gran parte dall'opinione pubblica, dal giudizio di importanti portatori di interesse nei confronti dell'organizzazione, dalle conoscenze legittimate attraverso il sistema scolastico, dal prestigio sociale, dalle leggi e dalle definizioni di negligenza e di prudenza usate dai tribunali. Questi elementi della struttura formale sono manifestazioni di possenti regole istituzionali che fungono da miti altamente razionalizzati, vincolanti per particolari organizzazioni*" (Powell, DiMaggio, 1991 p.63). Le

organizzazioni che dunque adottano e seguono queste regole sono considerate appropriate, razionali e moderne, al di là della provata efficacia delle tecniche stesse. In realtà esse riflettono le convinzioni prevalenti a livello sociale su che cosa sia più o meno efficace. I miti fungendo da *passepartout* mettono le stesse organizzazioni nelle condizioni di poter accedere ad agevolazioni e riconoscimenti previsti per chi si conforma alla visione prevalente, legittimata. Le stesse regole poi definiscono problemi organizzativi inediti, trovandone soluzioni e accorgimenti tecnici per affrontarli in modo razionale: è così che nascono nuovi campi e che quelli già esistenti vengono codificati in programmi, professioni e tecniche istituzionalizzati (Powell, DiMaggio, 1991). L'organizzazione una volta che si appropria di questi elementi, che adotta codici e linguaggi istituzionalizzati si proteggerebbe dal pericolo di essere messa in discussione. L'istituzionalizzazione funge dunque da strumento che permette la sopravvivenza dell'organizzazione, garantendogli appoggi e opportunità di espansione. Anche la stessa burocrazia vista in quest'ottica non è altro che l'affermarsi di un mito razionale, di credenze indiscusse, di regole istituzionalizzate secondo le quali si raggiungerebbe una maggiore efficienza e razionalizzazione e dunque una legittimazione e maggiori chance di sopravvivenza per quelle organizzazioni che la adotterebbero.

Ma attraverso quali processi le organizzazioni sono spinte a conformarsi ai miti razionali?

Il tema prevalente, almeno in fase iniziale, nell'analisi neoistituzionalista, che si differenzia anche in questo dal pensiero dell'istituzionalismo classico di Selznick, è proprio quello relativo alla omogeneizzazione dei processi. La caratteristica costante e ripetitiva di gran parte della vita organizzata viene spiegata non tanto come il risultato della massimizzazione dei comportamenti degli individui singoli, ma come risultato della persistenza di pratiche che vengono date per scontate e come capacità di "*riprodursi in strutture che in qualche misura si autosostengono*" (Zucker, 1991). Sono i processi di isomorfismo che operano per fare in modo che le organizzazioni si adeguino ai criteri di razionalità prevalenti. Il processo è duplice: da un lato le

organizzazioni assumono comportamenti isomorfici rispetto a prescrizioni e regole esterne e dall'altro le istituzioni stesse agiscono in modo da creare organizzazioni ad hoc che abbiano come scopo quello di seguire le indicazioni istituzionali. Svanisce l'idea dell'organizzazione autonoma che si gestisce confrontandosi con l'ambiente rimanendo padrona di se stessa e del proprio destino: nell'ambiente in cui le organizzazioni sono immerse vi sono intrecci normativi a cui doversi attenere per arrivare al successo e perseguire l'obiettivo della sopravvivenza. Meyer e Rowan nel loro saggio del '77 individuano almeno due tipi di organizzazioni che si distinguono in base alla loro capacità di stabilire criteri interni di misurazione dell'efficienza: gli organismi pubblici e quelli privati. Questi ultimi poiché si troveranno ad affrontare sia criteri di efficienza provenienti dall'esterno che criteri interni dovranno adottare comportamenti paralleli: da un lato adeguandosi alle esigenze cerimoniali prescritte dall'ambiente istituzionale, attraverso la creazione di strutture formali e visibili e dall'altro perseguendo le proprie logiche di efficienza attraverso una struttura informale e nascosta (Meyer, Rowan 1977).

Due, quindi, sono i comportamenti contrapposti adottati dalle organizzazioni di fronte all'elevata istituzionalizzazione del contesto: un'adozione prettamente cerimoniale e una prettamente tecnica, basata su processi tecnologico-strumentali relativa al controllo e al coordinamento delle attività finalizzate all'efficienza. Naturalmente in molti casi, come auspicano anche gli autori, si ha un mix di queste condotte da parte delle organizzazioni, in accordo con i diversi livelli di istituzionalizzazione. Oltre alla duplice tipologia di processi valutativi adottati dalle organizzazioni è possibile distinguere anche due tipi di ambiente<sup>23</sup>, tecnico e istituzionale. Nel primo ciò che conta per l'organizzazione è la reale efficacia delle prestazioni e l'efficienza dei sistemi di controllo e produzione, mentre nel secondo, più che la qualità e la quantità dell'*output* è la conformità alle regole e ai criteri esistenti a prevalere (Scott, Meyer, 1991; Zucker, 1987). Nel caso della pubblica amministrazione, ad esempio, che opera

---

<sup>23</sup> Gli elementi cerimoniali e tecnici possono anche coesistere all'interno di uno stesso ambiente con diversi gradi di intensità e dunque condizionare in maniera differente le organizzazioni presenti in quegli ambienti e le loro razionalità (Lanzalaco, 1995).

in un ambiente altamente istituzionalizzato, ciò che conta è la conformità alla regola e la legittimità del comportamento. Non essendovi una differenza chiara tra mezzi e fini, in quanto i criteri di valutazione sono di tipo cerimoniale ciò che si persegue è la conformità alle regole istituzionalizzate. Da ciò deriva che le azioni appaiono spesso formali e vuote di significato: l'importante, infatti, diventa non trasgredire la norma, le regole, al di là dei tempi di svolgimento del compito e dei contenuti stessi del compito (Scott in Powell, DiMaggio, 1991, Lanzalaco, 1995).

Nel 1983 Powell e DiMaggio partendo dalle conclusioni di Meyer e Rowan cercano di spiegare la tendenza all'omogeneizzazione da parte delle organizzazioni individuando il concetto di *campo organizzativo* come uno spazio fluido dai confini indistinti popolato da una varietà di attori che concorrono a produrre il cambiamento. Tutti diventano allo stesso tempo oggetti e soggetti delle pressioni presenti in un campo organizzativo. Concentrandosi non sulle singole organizzazioni ma piuttosto sullo studio dei campi organizzativi, viene superata la distinzione proposta dall'istituzionalismo classico tra chi funge da fonte di pressioni (istituzioni) e chi, invece, subisce tale influenza (organizzazioni). Il campo organizzativo è visto come *"l'aggregato di organizzazioni che costituiscono un'area riconosciuta di vita istituzionale. Un campo organizzativo è formato da tutti i soggetti che anche in modo indiretto concorrono a definire determinati standard nella tecnologia, nella ricerca e sviluppo di nuovi prodotti, nella gestione delle risorse umane, nella politica del personale"* (Powell, DiMaggio 1991, p.XV). Si tratta dunque di un insieme di agenti che contribuiscono al cambiamento dal punto di vista sociale, culturale, economico e politico. Ed è per questo motivo che gli studi neoistituzionalisti vertono sulla ricostruzione di quella parte di società in cui il cambiamento si è verificato ovvero sull'analisi di un quadro di riferimento ampio sia in termini spaziali che temporali. Non si tratta di fissare confini e delimitare un dentro e un fuori, ma di analizzare le pressioni e vedere come si muovono, come vengono percepite e recepite e come esse possono cambiare la situazione. Si passa quindi dallo studio dell'organizzazione a quello dell'organizzare inteso

come quell'insieme di processi che si muovono all'interno del campo organizzativo (Scott, 1998).

Studiare il cambiamento per i neoistituzionalisti significa dunque analizzare la costituzione del campo organizzativo, come si è andato formando, quali sono gli attori che ne fanno parte, le dinamiche e i processi che lo caratterizzano. I processi di isomorfismo non sono visti, però, come naturali, equilibrati e pacati, ma al contrario come portatori di conflitti e dissidi tra i vari attori del campo organizzativo. Capire i conflitti, gli interessi in gioco e i rapporti tra gli attori permette di analizzare come le organizzazioni cambiano sulla base dei modelli e delle forme organizzative che si vanno legittimando, delle tipizzazioni e delle interpretazioni condivise. Se però i processi di isomorfismo portano ad una crescente omogeneizzazione tra le organizzazioni non si spiega come il diverso e l'elemento che si discosta dallo standard possano emergere. E' per questi motivi che alcuni autori istituzionalisti tra cui Powell, Jepperson, Friedland e Alford metteranno in discussione, nell'antologia uscita nel 1991, il determinismo delle prime formulazioni.

Le critiche alla prima versione del neoistituzionalismo sono quelle di aver puntato solo sul fenomeno della omogeneizzazione e di aver trascurato le fonti dell'eterogeneità, la differenziazione tra le organizzazioni, negando che nelle società possano esistere in ogni momento risorse spirituali che possano portare alla luce movimenti collettivi che contestino il quadro istituzionale. La lettura del processo di isomorfismo diventa allora più complessa e attenta a cogliere i conflitti che non solo accompagnano i passaggi dal vecchio al nuovo, ma anche quelli che sono insiti nella stessa nascita di un ordine nuovo (Bonazzi, 2002c). Oltre all'isomorfismo di natura mimetica, coercitiva e normativa si è aggiunta dunque l'ipotesi che esistano, a parità di grado di strutturazione del campo e a seconda della struttura di dominio, anche dei processi allomorfici (Lanzalaco, 1995) che vedrebbero le organizzazioni come istituzioni e agenti di istituzionalizzazione.

Se comunque il neoistituzionalismo mette al centro della sua teoria la stabilità, sebbene relativa, delle componenti istituzionalizzate (Zucker, 1991), allora muta il concetto di cambiamento e ciò che viene studiato sono i periodi di stasi, stabilità, persistenza.

Per capire e analizzare il cambiamento o la persistenza, due facce della stessa medaglia, la Zucker afferma che le istituzioni devono essere analizzate a partire dalle esperienze che ne fanno i soggetti. La persistenza delle istituzioni non è dunque un elemento intrinseco, ad esse costitutivo, ma dipende da come viene percepita dai soggetti. E' per tale motivo che assumono importanza nell'analisi *"le circostanze, gli atti discorsivi, i contesti quotidiani in cui le regole vengono percepite e trasmesse"* (Powell, DiMaggio 1991 p.XVI) perché la percezione, come approfondirà la Zucker, dipende dal sistema di credenze in cui gli stessi soggetti sono immersi. Gli individui agiscono, cioè, in base alla loro percezione della realtà, a quanto viene definito come giusto o ingiusto, legittimo o illegittimo, appropriato o inappropriato, al modo in cui vengono definiti i problemi, alle soluzioni che si hanno a disposizione (Lanzalaco, 1995). Se le istituzioni dicono come muoversi, come interpretare l'esperienza, sono le mappe cognitive degli individui a fissare i contorni entro i quali si attribuisce o meno autorevolezza alle stesse istituzioni. Le istituzioni, secondo Jepperson che distinguerà tra azione e istituzionalizzazione, non sarebbero altro che *"modelli sociali che, quando sono cronicamente riprodotti, devono la propria sopravvivenza a processi sociali che si autoattivano...le istituzioni sociali non sono, cioè, riprodotte da 'azioni', intese nel senso ristretto di interventi collettivi all'interno di una convenzione sociale. Piuttosto, alcune procedure riproduttive routinarie sostengono e supportano il modello perpetuandone la riproduzione [...]"* (Jepperson in Powell, DiMaggio 1991, p. 198). Se l'azione dunque richiede un certo grado di partecipazione e mobilitazione, le istituzioni sono socialmente costruite e si riproducono in base a delle routine, all'interno di un contesto che ne potenzia o meno l'autorevolezza e la capacità di influenza. E' l'idea che non sia possibile capire i comportamenti individuali e organizzativi a prescindere dal contesto sociale in cui sono immersi. Al centro dell'analisi istituzionale viene

posta la dimensione intersoggettiva dell'azione attraverso la quale si costituiscono le mappe cognitive, le matrici comuni di significato e di legittimità dell'azione, i modi di pensare e di fare, gli ordini simbolici e le pratiche concrete dell'organizzazione (Lanzalaco, 1995; Bifulco, 1997).

Rispetto dunque al vecchio istituzionalismo in cui le organizzazioni erano *"infuse di valore"* (Selznick, 1957 – 1976, p.28), diventando fini in sé, e dove la componente morale veniva interiorizzata dai soggetti attraverso processi di socializzazione e di adesione, l'istituzionalizzazione è vista come processo cognitivo, mentre le istituzioni sono fatte di copioni, regole, schemi e classificazioni date per scontate. *"Più che organizzazioni concrete che richiedono un'adesione affettiva, le istituzioni sono astrazioni di macrolivello, "prescrizioni razionalizzate e impersonali", "classificazioni" condivise indipendentemente dalle particolari entità cui si potrebbe dovere una qualche fedeltà morale"* (Powell, DiMaggio, 1991, p. 24). Cambia l'approccio all'azione che da normativo diventa di tipo cognitivo: si passa dall'adesione alla routine, dalla motivazione alla logica dell'adeguamento alle regole, dai valori alle premesse (Powell, DiMaggio, 1991, p. 33).

Con il neoistituzionalismo si dà dunque spazio ai processi cognitivi degli attori, alle mappe mentali che sono alla base della costruzione sociale della realtà. Non bisogna dimenticare, infatti, che se è vero che le istituzioni fungono da vincoli per l'azione umana, come la teoria economica sottolinea<sup>24</sup>, ma anche da risorse per l'azione come i neo-istituzionalisti e le nuove teorie organizzative mettono in evidenza (Berger, Luckmann, 1969; Zucker, 1977; Scott, 1987; Powell, DiMaggio, 1991) sono i soggetti ad attivare, mettere in scena (*to enact*) (Weick, 1997) le istituzioni, le regole e le routine e a produrre il cambiamento quando si discostano da esse, non conformandovisi. Se la teoria dell'attore razionale considera l'individuo come capace di prendere in ogni momento decisioni intenzionali, la teoria istituzionalista sdoppia i livelli di

---

<sup>24</sup> Ad esempio North D. C, (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.



coscienza del soggetto concependo anche un livello non intenzionale, spontaneo, automatico, istituzionale di comportamento. Non ci troviamo dunque di fronte esclusivamente a comportamenti utilitaristici basati sul calcolo delle convenienze, ma a modi di agire a cui l'attore si attiene perché normativamente dovuti, secondo certe regole condivise e ritenute socialmente valide.

Rispetto al tema del mutamento, dunque, mentre per gli economisti classici la stabilità, la persistenza e l'inerzia non sono oggetto di ricerca e studio sociale perché considerati come fasi in cui il cambiamento è assente, per i neo-istituzionalisti queste fasi in cui si sedimentano progressivamente e si stratificano le diverse logiche d'azione (Lanzalaco, 1995; Bifulco, de Leonardis, 1997), diventano essenziali. E' il cambiamento stesso a essere analizzato dunque come mancata replicazione di logiche consolidate, di schemi stabilizzati e routine date per scontate. D'altronde tali momenti di mutamento, dove si rimettono in discussione e si ristrutturano i rapporti e le relazioni, sono davvero rari nella vita di un'istituzione. Per studiare il cambiamento è meglio dunque partire dall'analisi dei periodi di stasi e di immobilità per riconoscere che mutamenti, seppur incrementali e non intenzionali, ve ne sono sempre (Bifulco, de Leonardis, 1997). Le istituzioni apparirebbero, perciò, allo stesso tempo come elemento stabilizzante rendendo i comportamenti e le aspettative sociali certi e prevedibili, ma anche come elemento dinamico in quanto plasmate continuamente da attori che le utilizzano per raggiungere i loro scopi, in maniera desueta, attribuendo nuovi significati rispetto al passato e modificandone la visione abituale<sup>25</sup>. L'apparente stabilità delle istituzioni crea dunque le condizioni perché si possa verificare nel futuro il cambiamento, il superamento delle condizioni cristallizzate ed è per tale motivo che la situazione di inerzia viene considerata come accompagnata ineludibilmente dal cambiamento.

In questa ottica per studiare il cambiamento occorre rifarsi all'analisi dei processi concreti, delle pratiche, dei modelli di interazione, degli schemi

---

<sup>25</sup> Lanzalaco (1995) ci parla a questo proposito del processo di causazione cumulativa e circolare.

culturali sui quali si basa il comportamento degli attori, l'azione dei quali non è pedissequamente orientata alla massimizzazione dell'utilità nell'ambito di un calcolo puramente razionale e strumentale dell'azione, ma è indirizzata, come si diceva più sopra, a riprodurre o ad ostacolare la diffusione delle relazioni di carattere politico, sociale e culturale e dei modelli di comportamento di cui la società si compone. Nell'analisi si pone attenzione ai processi (Gordon, 1992; Lanzalaco, 1995, Bifulco, de Leonardis, 1997) poiché il cambiamento non è visto come una fase che si alterna a periodi di stabilità, ma che convive, sussiste con l'apparente immobilità, in un intrecciarsi di processi di causazione cumulativa in continua evoluzione<sup>26</sup> che danno luogo a brevi fasi di creazione istituzionale.

Ad onore del vero oltre a questo cambiamento di tipo incrementale e graduale che consente una maggiore stabilità nel tempo alle istituzioni, vi è anche un cambiamento più traumatico e brusco che si verifica quando si assiste a processi di deistituzionalizzazione in vista di una successiva fase di istituzionalizzazione. Non si verificherebbe in questo caso il lento adattamento che consente all'istituzione di autoriprodursi ma, al contrario, ci troveremmo di fronte a un livello elevato di istituzionalizzazione che anziché garantire stabilità produrrebbe le condizioni per un cambiamento radicale. In una tale situazione infatti le inefficienze prodotte e le disfunzionalità si trasformerebbero in conflitti, discussioni, contestazioni. Il processo di deistituzionalizzazione avverrebbe comunque sempre all'interno di vincoli strutturali, culturali, e normativi già presenti e dunque non si tratta di processi che vanno ad incrementare e modificare l'esistente senza tenere conto di ciò che è già stato realizzato in precedenza (Lanzalaco, 1995).

---

<sup>26</sup> Da qui deriverebbe anche l'interesse dei neo-istituzionalisti per un tipo di analisi ad ampio spettro che coinvolge il piano temporale nella sua dimensione storica e longitudinale.

### ***1.7. L'importanza della dimensione culturale e cognitiva nel cambiamento istituzionale della pubblica amministrazione***

Sebbene i neoistituzionalisti non si siano occupati principalmente di pubblica amministrazione, la prospettiva che abbiamo scelto di adottare in questo lavoro di analisi è proprio quella neoistituzionalista, facendo riferimento in particolare a due elementi:

- 1) quella dimensione cognitiva e simbolica dell'organizzare che mette in rilievo le opacità, il dato per scontato, gli elementi simbolici e culturali dei rapporti che coinvolgono attori e struttura<sup>27</sup>;
- 2) i dispositivi di coordinamento e i processi organizzativi che ne derivano e che dipendono strettamente dalla stessa componente cognitiva e simbolica.

Le nuove teorie organizzative pongono attenzione alla dimensione istituzionale delle organizzazioni e della pubblica amministrazione opponendosi ad una visione razional-strumentale delle stesse. La pubblica amministrazione oltre che un'organizzazione è, infatti, in prima istanza un'istituzione e dunque occorre riscoprirla (March, Olsen, 1992) approfondendo il discorso legato alle componenti istituzionali, ai caratteri costitutivi in relazione al tema del cambiamento, della persistenza e della dimensione pubblica (de Leonardis, 1997b).

L'inerzia, l'incapacità di cambiare nonostante l'inefficienza, la tendenza all'isomorfismo soprattutto rispetto alla sfera economica del privato, l'inadeguatezza dell'azione amministrativa rispetto ai fini istituzionali sono tutti temi analizzati da studi di tipo istituzionalista che hanno messo in evidenza le difficoltà di innovazione e il perseguimento di percorsi di azione differenti di fronte alla cristallizzazione di significati e di modelli di comportamento, che

---

<sup>27</sup> E dunque i frames cognitivi, i processi di categorizzazione, le grammatiche e i vocabolari incorporati nelle norme e nelle istituzioni e messe in scena dagli attori nelle loro interazioni.

rende ovvie, scontate e naturali pratiche e culture organizzative (Douglas, 1990).

In questo senso anche la tradizionale stasi della pubblica amministrazione per l'occhio istituzionalista non è più qualcosa di naturale e scontato. Per cogliere dinamiche interne e caratteristiche occorre studiare il lavoro quotidiano di riproduzione di quelle condizioni inerziali. Non sono dunque le strutture, gli apparati a interessarci. La pubblica amministrazione, come istituzione, è fatta di interazioni sociali che generano significati condivisi attraverso l'insieme di pratiche, culture e costrutti simbolici di cui appunto si compone. Da un lato acquistano perciò preponderanza i processi tramite i quali tali interazioni si formano e dall'altro anche i dispositivi, che altro non sono che la messa in campo di supporti per il coordinamento e l'azione congiunta degli attori; forme organizzative che influenzano e "plasmano" i contenuti e gli esiti successivi delle azioni, delle pratiche che gli attori metteranno in atto. Tali meccanismi si connotano per avere sia un carattere di riproduzione delle interazioni tra i soggetti, rendendole in tal modo prevedibili (si pensi alle norme legali, alle regolazioni, agli standard ecc.), sia di produzione di innovazione attraverso la costituzione di dispositivi del tutto nuovi (o la trasformazione di quelli esistenti). I dispositivi, inoltre, non sono neutrali ma acquistano rilevanza per la normatività che essi stessi incorporano, condizionando le relazioni sociali tra gli individui che non dipendono soltanto dalla loro qualità, o dalla possibilità di capirsi, ma appunto dalla stessa materialità di questi strumenti (Vitale T., 2002- 2003)<sup>28</sup>. Tali dispositivi, incorporando e riproducendo la cornice cognitiva dominante, in sostanza creerebbero una realtà loro, in cui il significato dei comportamenti muta<sup>29</sup>. Ci si imbatte, cioè, nelle dinamiche tipiche di una profezia che si autoavvera, dove le definizioni - vere o false che siano -

---

<sup>28</sup> Il riferimento va qui a Foucault che poneva l'accento sul sottile potere di controllo che ogni società esercita attraverso i dispositivi di produzione del discorso. Anche Rosenhan (1988) attraverso i suoi esperimenti condotti in alcuni ospedali psichiatrici americani arriva ad affermare che in tali ospedali non si distinguono i sani dai malati di mente perché è il sistema stesso a creare una propria realtà che porta a deformare il significato del comportamento.

<sup>29</sup> Come direbbe Weick è la matrice (*leggi cornice cognitiva*) che guida i processi organizzativi che attivano l'ambiente e la creazione di senso.

producono una realtà che si modella loro addosso, diventando cioè vere nelle loro conseguenze (Bifulco, 2002 p.58).

Il punto di vista diventa allora quello dell'azione intersoggettiva che possiede proprietà generative attraverso le quali avviene appunto questo processo di cristallizzazione delle esperienze materiali e simboliche, una sorta di patrimonio collettivo delle organizzazioni accumulatosi nel tempo. Tale patrimonio, se concepito come unica alternativa possibile di comportamento, e quindi adottato in maniera ripetitiva e non riflessiva, si trasforma ben presto in zavorra e ottusità anziché in ricchezza e risorsa per l'azione, in sapere accumulato consultabile (de Leonardis in Bifulco, de Leonardis 1997). Solo una rielaborazione intersoggettiva di nuovi significati, che per essere individuata richiede un'analisi concreta dell'organizzazione, permetterà di uscire dall'opacità e dall'ovvio. Una ridefinizione allora dei problemi e delle soluzioni insieme a un nuovo modo di concepire i modi di vedere, di apprendere in modo generativo, di riformulare sistemi di significati condivisi che orientano l'azione organizzativa, potranno condurre ad un cambiamento reale. Cambiamento sia del contesto della pubblica amministrazione che degli stessi schemi cognitivi e culturali utilizzati dagli attori (Bifulco, 1997).

Come abbiamo approfondito allora analizzando le teorie organizzative che si sono sviluppate sulla questione burocratica, si è passati dall'analisi dei criteri di efficienza della pubblica amministrazione come istituzione pubblica, allo studio del potenziale riflessivo ovvero della capacità di autorigenerarsi attraverso un recupero di ciò che si era cristallizzato, del senso e del significato dei propri fini, dei valori e delle scelte, indagando sul lasco, sulle opacità e sulle incongruenze della amministrazione.

Si afferma quindi una nuova prospettiva in cui cambiamento può significare apprendimento ovvero comunicazione e riformulazione intersoggettiva dei significati delle scelte e delle azioni. Quando tutto viene rimesso in discussione tramite un coinvolgimento degli attori (sia interni che esterni) nella tematizzazione e riformulazione dei presupposti impliciti e delle questioni di

senso dei modi di agire, allora si parla di apprendimento delle istituzioni ovvero della capacità di apprendere ad apprendere.

Da questo punto di vista, proprio perché vogliamo trattare il tema del cambiamento nella pubblica amministrazione, acquisisce importanza la dimensione pubblica<sup>30</sup> dell'azione amministrativa che ci appare indispensabile per attuare un recupero del senso e della cultura pubblica, attraverso una lettura collettiva dei problemi, e del rapporto tra amministrazione e cittadini che diventa costitutivo del processo dell'amministrare. Sarebbero proprio le tensioni, i conflitti, la dialettica scaturita dal rapporto con questi ultimi, infatti, che induce ripensamenti, approfondimenti e riflessioni, da parte degli attori dell'amministrazione, sul modo di gestire la cosa pubblica, che è patrimonio di tutti e che non dovrebbe prevedere risposte personalistiche, paternalistiche e private a problemi che privati non sono, ma che si connotano come comuni e dunque pubblici (Donolo, 1997; de Leonardis, 1997). Naturalmente il ruolo della pubblica amministrazione oggi è spesso messo in crisi sia dall'interno che da attori esterni che ne sottolineano la sua incapacità di costruire e riprodurre quei valori e quei modelli che la dovrebbero, al contrario, sostenere. Mi riferisco qui al senso civico, al legame sociale, alla partecipazione dei cittadini al discorso pubblico, al trattamento pubblico e alla soluzione dei problemi collettivi. Tutti temi che ci proponiamo di affrontare e di analizzare nella parte empirica della tesi.

### ***1.8. Brevi note conclusive***

Nel modello burocratico razionale che considera, come abbiamo esposto, la pubblica amministrazione come una macchina efficiente, un'organizzazione basata su apparati e funzioni, il cambiamento è soltanto una questione interna e viene letto strumentalmente in relazione a criteri oggettivi e neutri che vengono fissati a priori o, come diranno i critici del modello weberiano, in

---

<sup>30</sup> Di questi temi qui appena accennati si parlerà più approfonditamente nel terzo capitolo della tesi.

connessione alle inefficienze prodotte da un certo tipo di organizzazione razionale. Non esiste rapporto tra ambiente e istituzione, tra cittadini e amministrazione, che appare al contrario chiusa e sovraccaricata di norme e regole che aumentano la distanza tra se stessa e i suoi membri. Conseguenza di tale paradigma è stato lo studio della pubblica amministrazione attraverso la questione burocratica e il punto di vista giuridico, delle norme, filone egemone in Italia (Bifulco, de Leonardis, 1997, Fedele, 1998). In questa ottica le tradizionali inefficienze della pubblica amministrazione vengono lette come eccezioni alla regola, come disfunzioni di una macchina che comunque viene considerata efficiente.

A partire da Selznick, al contrario, la macchina burocratica è stata considerata, grazie all'incorporazione di scopi e valori, come mezzo recalcitrante resistente e impermeabile agli obiettivi prestabiliti. Le più recenti teorie neo-istituzionaliste considerano il mancato o cattivo funzionamento della burocrazia come un fattore fisiologico di fondo, una componente inerziale delle organizzazioni che va considerato e analizzato per poter cogliere le dinamiche e i meccanismi di riproduzione quotidiana. Si tratta dunque di un lavoro di "svelamento" di quello che la teoria classica considerava 'autoevidente', dato per scontato, componente naturale dell'ingranaggio burocratico.

Affrontare il tema del cambiamento per il neo-istituzionalismo, lo abbiamo esaminato, significa dunque entrare in quelle zone grigie, di latenza (Pipan, 1996) che rappresentano il lavoro quotidiano dell'amministrazione che riproduce l'organizzazione burocratica e dunque anche le lentezze, le inefficienze, le "distorsioni" a cui gli autori classici hanno fatto riferimento (Merton, 1949; Crozier, 1969). Detto in altri termini una lettura di tipo istituzionalista conduce a considerare la pubblica amministrazione come costruzione sociale, esito sia delle interazioni interne che delle pressioni dell'ambiente istituzionale in cui è inserita. Gli sforzi di cambiamento sono, infatti, ritenuti tanto più improbabili quanto più rigidamente sono prestabiliti direzione, obiettivi e azioni del processo stesso di cambiamento: in altre parole

quanto più le organizzazioni vengono considerate strumenti razionali (Bifulco, 2002) e trattate di conseguenza.

Più che all'amministrazione dunque è importante, secondo noi, porre attenzione all'amministrare e cioè a processi, pratiche, culture e al rapporto con l'ambiente a partire dai soggetti (Bifulco, de Leonardis, 1997). Come direbbe la Zucker (1991, p.83) per capire le istituzioni *"il processo fondamentale è quello in cui il 'morale' si trasforma in 'fattuale'"*.

Allo stesso tempo è andata maturando una differente concezione del cambiamento: non viene più concepito come qualcosa che avviene in conseguenza ad un'imposizione esterna o dall'alto, ma il mutamento, quando sussiste veramente, è inteso come innovazione organizzativa che nasce a livello intersoggettivo, culturale e cognitivo. Così mentre si indebolisce il modello razionale dell'attore e dell'organizzazione, si afferma la prospettiva che siano le interazioni sociali ad avere proprietà generative e l'idea che, per capire il cambiamento, occorra partire proprio dallo studio di queste ultime attraverso l'analisi della dimensione cognitiva dell'organizzare e dei dispositivi messi in atto per regolare le azioni fra i soggetti (Bifulco, de Leonardis, 1997). E' attraverso l'analisi dei processi che si possono, infatti, comprendere i modi di vedere e le concezioni organizzative che si formano, i linguaggi condivisi così come i modi di pensare e di agire, i repertori simbolici e le pratiche concrete dell'organizzazione.

Il mutamento oltre che origini di tipo storico, politico ed economico ha infatti anche una componente culturale, di confronto delle idee, come sostengono March e Olsen sottolineando l'importanza della dimensione culturale e cognitiva delle trasformazioni: *"...i principi di regolazione dell'organizzazione e dell'azione pubblica sono anche dei modelli culturali, che sottendono valori, visioni del mondo, linguaggi, teorie causali e interpretazioni di problemi di funzionamento dei sistemi pubblici fra loro diversi, la cui capacità di influenzare le decisioni e le riforme politiche e istituzionali dipende dalla loro coerenza con la cultura politica corrente e con lo Zeitgeist"* (March, Olsen, 1992).



Come abbiamo evidenziato la teoria istituzionalista occupandosi dello studio dei motivi per cui le istituzioni anche inefficienti continuano a riprodursi sostiene che ciò che conta sono le relazioni sociali, culturali e politiche che si instaurano e da cui si dipanano le azioni. Non conta dunque se un'istituzione è inefficiente per il paradigma processuale, come al contrario conta per il modello dell'equilibrio della teoria economica, ma quanto sono riprodotte quelle relazioni, condizione di partenza su cui attecchiscono le azioni degli attori<sup>31</sup>.

In quest'ottica allora anche la burocrazia assume tutt'altro significato: non viene vista come un oggetto inerte, reificato in cui tutto è predefinito e cristallizzato al punto che non vi è alcuna incidenza, alcuna forma di influenza sulla struttura organizzativa, sugli attori, sull'ambiente ecc. Al contrario il fenomeno burocratico viene concepito come un processo "vivo", che "attiva" significati (Weick, 2001), che costruisce se stesso e l'ambiente con il quale interagisce, attraverso selezioni, operazioni di messa in ordine e di ritenzione di significati (Bifulco, 1997). E' un processo di costruzione intersoggettiva della realtà organizzativa.

Quello che ci interessa analizzare, soprattutto nella parte empirica, saranno quindi proprio la dimensione culturale e cognitiva del cambiamento insieme ai dispositivi organizzativi che da essa discendono e che vengono messi in atto come strumenti e processi che neutri non sono, e che anzi condizionano e "impressionano", come la luce su una pellicola fotografica, gli esiti dell'azione amministrativa. In altre parole quella prospettiva che ci permette di studiare, indagare e concettualizzare le organizzazioni come costruzioni sociali, simbolicamente costruite e riprodotte attraverso le interazioni (Berger e Luckmann, 1969; Bifulco, 1997; de Leonardis, 2001). O detto altrimenti quella dimensione fluida, interattiva e in movimento che consente di portare a galla le

---

<sup>31</sup> Secondo il "modello dell'equilibrio" la società è vista come un insieme di individui autonomi che perseguono la propria utilità individualmente, stabilendo grazie a ciò un equilibrio e una stabilità sociale. Nel "modello della riproduzione" la società viene considerata, al contrario, come un insieme di relazioni, politiche, sociali, culturali che tengono insieme gli individui e che condizionano le scelte che vengono effettuate dagli attori. In questo senso gli attori non sarebbero orientati a massimizzare l'utilità, attraverso scelte più o meno convenienti, quanto piuttosto a garantire od ostacolare, la riproduzione di queste relazioni e dunque a ricreare le condizioni per la loro rigenerazione (Lanzalaco, 1995).

anomalie quotidiane superando l'immagine dell'organizzazione come ingranaggio meccanico, immobile dalle azioni prevedibili a cui il modello razionale ci aveva abituati.

Prima di giungere a tali approfondimenti, intendiamo di seguito affrontare (capitolo 2) il tema legato ai processi di espansione e di "dimagrimento" della pubblica amministrazione, che insieme alle spinte partecipative all'azione amministrativa, portano al fiorire di una pluralità di attori e interlocutori di riferimento che non attengono più soltanto alla sfera dello stato o del mercato, ma anche a quella della società civile. L'emergere di un ambiente più complesso e frammentato rispetto al passato, richiede, infatti, nuove modalità di coordinamento e regolazione sia della stessa organizzazione amministrativa, che più in generale dell'azione e delle politiche pubbliche. E' il tema della *governance*, insieme a quello del nuovo ruolo degli enti locali, che affronteremo per tracciare la cornice entro la quale si vanno sviluppando quei processi partecipativi di tipo inclusivo che coinvolgono, in nuovi rapporti, pubbliche amministrazioni e popolazioni. L'obiettivo rimane sempre quello di verificare se e come, in che modalità e termini, l'innovazione amministrativa possa passare attraverso tali processi partecipativi ovvero attraverso nuove modalità di rapporto tra amministrazione pubblica e pluralità degli attori in campo che tentano di trovare nuove strade per coordinarsi, organizzarsi e arrivare a matrici comuni di significati. Per fare questo, come detto, ci concentreremo sull'analisi dei processi nei quali attori e strutture prendono forma.

## Capitolo 2

### **Crisi della pubblica amministrazione e modelli post-burocratici di governance**

#### **2.1. Introduzione**

Il tema centrale che verrà sviluppato in questo capitolo è quello del cambiamento della pubblica amministrazione a partire dall'analisi delle trasformazioni sul terreno della *governance*. A fronte di una crescente importanza della dimensione locale, come luogo di cittadinanza, identità e soggettività, il modello tradizionale della pubblica amministrazione, basato sulla centralizzazione istituzionale e su relazioni di tipo gerarchico, non pare più sufficiente ad affrontare i problemi legati alla complessità e alla frammentazione della società. Al modello gerarchico tradizionale, in cui un unico soggetto interveniva nella formulazione e implementazione delle politiche - l'istituzione pubblica responsabile delle decisioni - si sostituisce un modello a rete basato sulla cooperazione tra i molteplici soggetti, pubblici e privati, attori statuali e non statuali che si affacciano sulla scena.

A partire dagli anni '80 emerge un nuovo modo di fare governo e si afferma una diversa concezione della pubblica amministrazione, che stenta tuttavia nella pratica concreta ad essere attuata senza problematiche e rischi anche importanti, dove i modelli di comportamento e le influenze del contesto istituzionale assumono rilevanza nel definire le stesse organizzazioni.

Diverse sono le forme e i modelli di *governance* che tentano di essere messi all'opera: da quelli più orientati al mercato a quelli di stampo comunitario che si fondano su un diverso tipo di autorità e rapporti, oltre che su una differente

concezione dell'azione pubblica. In questo capitolo, facendo riferimento anche all'Italia, analizzeremo i modelli del *new public management* adottati dalla pubblica amministrazione che hanno ripreso, in un processo di tipo isomorfo, i comportamenti e le strutturazioni organizzative tipiche del settore privato insieme ad altre forme organizzative ibride che si basano sull'intermediazione e sulle cosiddette politiche della fiducia.

Da ultimo verrà preso in considerazione il tema della *governance* e dei suoi effetti a livello di governo locale e a livello di politiche che questi ultimi sono chiamati a trattare e gestire.

## **2.2. La crisi del government e dei sistemi tradizionali di regolazione delle politiche pubbliche**

I grandi cambiamenti determinati da fattori storici e strutturali che stanno avvenendo nella società contemporanea sul terreno della *governance* ci mettono oggi davanti a una questione tutta da approfondire: e cioè se si stia assistendo alla scomparsa della funzione pubblica dello Stato e alla perdita incontrastabile di peso della pubblica amministrazione e delle sue istituzioni, o piuttosto ad un processo – semmai difficile e impervio, ma anche ricco di opportunità - di riconversione del ruolo e delle funzioni pubbliche<sup>32</sup>. In altre parole se si sia di fronte al declino irrecuperabile dello Stato o più semplicemente a una sua trasformazione verso nuovi assetti (Pierre, 2000).

Terminato il monopolio della politica e dell'amministrazione degli Stati nazionali (Bobbio, 1996) il dibattito sui nuovi modelli di regolazione delle politiche pubbliche verte oggi sulla comprensione e sull'analisi di ciò che significa il passaggio da sistemi di *government* a sistemi di *governance*. *Government*, che racchiude tutti gli elementi di una visione della burocrazia

---

<sup>32</sup> Il dibattito su questo tema è più che mai aperto: non mancano infatti studiosi (Rhodes, 1996, Le Galés, 2002, Stoker, 1998, Kettl, 2000) che riflettono sulla perdita di centralità dello stato e sull'emergere di processi di autorganizzazione tra pubbliche agenzie e soggetti della società civile e sulla coesistenza di istituzioni e reti in una logica di tipo *top down* e processi *bottom up*. Alcuni invece (Kooiman, 2003, Cepiku 2005) insieme ad altri studiosi della pubblica *governance* dei paesi europei continentali, sono invece altamente scettici nei confronti di teorie che sovrastimano l'indebolimento dell'autorità statale.

tradizionale e statica, considerato come insieme di istituzioni e come modello di governo gerarchico e centralizzato oggi profondamente in crisi, e *governance*<sup>33</sup> che, al contrario del primo, si manifesta come elemento attivo (Benington, Geddes, 2001), come processo del governare e racchiude tutte le attività e le prassi reticolari che concorrono, con il contributo di una pluralità di attori a formulare e a mettere in campo politiche pubbliche (Bobbio, 2002a). La formula "*from government to governance*" indicherebbe dunque il processo che conduce all'indebolimento delle basi tradizionali del potere politico e della forza istituzionale dello Stato nazione (Pierre, 2000) oltre che al venire meno delle capacità di governo delle istituzioni pubbliche che hanno operato, soprattutto nel secolo passato, secondo una logica verticistica e in base a schemi rigidi e derivate autoreferenziali (Girotti, 2007). A tale sopraggiunta inadeguatezza si aggiunge lo svuotamento dello Stato dovuto ad una sua ristrutturazione interna che perde sul terreno dell'accentramento di funzioni verso una maggiore articolazione e frammentazione delle funzioni di governo, sul terreno sopranazionale e a livello locale (Girotti, 2007).

Agli inizi del '900 la pubblica amministrazione, come abbiamo analizzato nel primo capitolo, appariva come una macchina perfetta. La burocrazia pubblica con la sua organizzazione razionale e "cristallina" ben incarnava insieme alla grande industria dalla gerarchia verticale e integrata, la razionalità occidentale. Un modello organizzativo fondato su regole semplici e precise che scandivano ogni comportamento e azione, erano gli elementi fondamentali per garantire la massima prevedibilità dell'azione rispetto all'ambiente (Weber, 1961). Nell'epoca della produzione di massa, della crescita e dello sviluppo industriale, il modello meccanico e razionale della pubblica amministrazione trovava una sua legittimità, una sua plausibilità e operatività: imprese e pubblica amministrazione potevano essere organizzate come macchine asettiche, incontrovertibili. Le stesse persone venivano considerate alla stregua di

---

<sup>33</sup> Naturalmente il concetto di *governance* può racchiudere diversi significati che analizzeremo più avanti facendo riferimento soprattutto a Mayntz (1999).

meccanismi, ingranaggi che contribuivano al funzionamento del sistema, ubbidendo agli ordini imposti dall'alto (D'Albergo, 2002). Era l'epoca della democrazia di massa, della manodopera scarsamente qualificata degli Usa e del Regno Unito, che si affacciava al mondo delle imprese per la prima volta dopo la seconda rivoluzione industriale, spesso contadini provenienti dall'agricoltura e immigrati dei paesi europei più poveri. Tale modello, che nel tempo si è andato modificando e applicando anche in maniera distinta a seconda dei contesti e delle singole culture amministrative (Pollit, Bouckaert, 2002), non riesce ovviamente ad avere la stessa ragione d'essere in un'epoca come quella odierna postindustriale, in una fase del ciclo definito frammentario in cui la società si caratterizza per essere destrutturata, individualizzata e sempre più differenziata.

Non senza qualche semplificazione possiamo allora dire che dal modello di pubblica amministrazione di ispirazione weberiana basato idealtipicamente su un agire razionale rispetto allo scopo, si passa oggi ad un nuovo modello di pubblica amministrazione fondato sulla "flessibilità amministrativa" che è il risultato dei cambiamenti in atto nel sistema economico, produttivo e sociale.

Il nuovo scenario è quello di una pubblica amministrazione che si espande e si dilata sia a livello orizzontale, creando nuovi servizi e nuovi settori di politiche pubbliche, che verticalmente attraverso le spinte verso la regionalizzazione dei poteri pubblici con la creazione o la maggiore responsabilità attribuita a centri di governo a livello locale, e la mondializzazione con la creazione di centri di governo a livello sovra-nazionale. Nasce così una galassia di apparati semi-autonomi che riscontra problemi di integrazione in considerazione della profonda differenziazione in termini di forme giuridiche, logiche d'azione e finalità. Un insieme di enti istituzionali e di politiche settoriali, connessi tra di loro in modo lasco (Bobbio, 1996).

A questo processo di espansione si unisce oggi il processo di snellimento, che interessa lo stesso mondo imprenditoriale postfordista, almeno nei paesi industrializzati, e che coinvolge la pubblica amministrazione che tende a "dimagrire" e a imitare i comportamenti tipici del privato e che in sintesi potremmo dire, diviene post-burocratica. Si comincia a parlare, infatti, di

managerializzazione delle organizzazioni amministrative e dell'azione pubblica (D'Albergo, 2002) in vista di processi di *contracting out* e di *outsourcing* relativi alla erogazione di beni e servizi<sup>34</sup>. Azioni di imitazione dell'impresa tradizionale che tra l'altro, mentre investono la pubblica amministrazione e la sua organizzazione, anziché renderla più efficiente, puntando sulla qualità, la flessibilità e la cooperazione, spesso ne rafforzano i meccanismi e le procedure burocratiche, le gerarchie e i processi decisionali *top-down* (Bifulco, 2002).

Naturalmente nell'analizzare questo passaggio le cautele non sono mai troppe. Come afferma infatti Battistelli (Battistelli, 2002) saremmo oggi in un momento di cambiamento delle retoriche: da quella vecchia del *government*, impostata su valori gerarchici e autoritativi a quella nuova della *governance*, fondata su valori della competitività, efficienza – efficacia – economicità e autogoverno (D'Albergo, 2002). Come se il nuovo management pubblico fosse implicitamente buono, mentre quello vecchio implicitamente cattivo (Pollit, Bouckaert, 2002). Il concetto di *governance*, oltre a essere tra i più abusati (Borghi, 2006) e ambigui e a racchiudere significati distinti, di per sé non contempla, infatti, una positività dell'azione (Le Galès, 2002) o esiti di successo della regolazione, ma al contrario questi ultimi vanno continuamente ricercati e perseguiti a seconda delle configurazioni istituzionali entro cui la stessa *governance* trova spazio. Inoltre occorre fare attenzione per non ridurre il concetto di *governance* ad una tecnica manageriale, attenendosi strettamente al piano descrittivo per evitare derive ideologiche (Borghi, 2006).

Per capire, allora, i cambiamenti avvenuti e in corso nella pubblica amministrazione dal punto di vista dei modelli amministrativi e dei regimi di azione pubblica ci pare interessante partire proprio dall'analisi delle retoriche<sup>35</sup> (vedi tab. 1) . Dietro i nuovi modelli di regolazione dell'azione pubblica risiedono, infatti, dimensioni cognitive e culturali, sistemi di credenze condivise, retoriche e "mitologie razionali" (March e Olsen, 1992) che stanno alla base di

---

<sup>34</sup> Ma potremo qui citare altre tecniche e concetti introdotti dal mondo delle imprese e relativi alla flessibilità organizzativa come la certificazione di qualità, il controllo di gestione, il *just in time* e la *customer satisfaction* ecc. (D'Albergo, 2002).

<sup>35</sup> Utilizziamo qui il concetto di retorica di Battistelli (2002) ovvero di retorica come comunicazione *top-down*.

prescrizioni normative, di processi interpretativi e di costruzione sociale. Retoriche che si declinano anche in saperi pratici e soluzioni strumentali dando vita a modelli competitivi e a volte anche incompatibili tra di loro, utilizzati spesso come teorie assolute, come *one best way* (Hood, 1998). Retoriche che si sono susseguite nel tempo sino ad oggi e che hanno apportato modificazioni a partire dal terreno dei linguaggi e dei codici comunicativi (Battistelli 2002).

Nel dopoguerra, erano gli anni della ricostruzione, il tema della riforma burocratica della pubblica amministrazione era la parola d'ordine trasmessa dalle classi politiche attraverso un linguaggio di tipo giuridico (Battistelli, 2002). Le riforme avvenivano attraverso l'adozione di nuove regolamentazioni e normative e proprio su queste basi legali razionali si fondava la legittimità di tale modello. Il parametro per valutare l'azione amministrativa era quello dell'appropriatezza giuridica, della conformità alla norma e attenersi pedissequamente alla regola diventava, appunto, l'obiettivo da perseguire. Malfunzionamenti, lentezze burocratiche, ritualismi ne erano i conseguenti corollari (vedi cap.1). Tale modello ben descritto dalla metafora della piramide la cui regolazione era di tipo burocratico –gerarchico, si fondava sull'autorità e sulla centralizzazione istituzionale. Se, però, rigidità e immobilismo sono stati riconosciuti e criticati come caratteristiche negative del modello, altrettanto risalto non è mai stato dato a qualità, al contrario positive, come la continuità, l'imparzialità, la neutralità, l'onestà e un'elevata attenzione all'equità dei rapporti con i cittadini (Pollit, Bouckaert, 2002; Girotti, 2007).

Per tutti gli anni '60 e '70 si è assistito, invece, a una retorica che esaltava tutto ciò che era intervento pubblico e pianificazione: la superiorità dell'impresa pubblica orientata a finalità sociali rappresentava, infatti, un indiscusso luogo comune (Fedele, 1998). Il linguaggio utilizzato era in questo caso di natura economica mentre il rinnovamento della pubblica amministrazione trovava la sua retorica nei discorsi connessi alla programmazione statale. Il modello era quello di un'amministrazione pianificata, un'amministrazione che forniva servizi e prestazioni pubbliche, attraverso la nazionalizzazione di industrie un tempo private (si pensi all'elettricità, alle ferrovie ecc.), rilanciando l'idea dell'impresa



pubblica attraverso la costituzione dell'Iri<sup>36</sup>. Un modello che già, dando ampiamente fondo a tutte le risorse disponibili, conteneva in sé i prodromi per l'emergere del successivo modello aziendale di pubblica amministrazione. In questo modello spicca l'attenzione anzi l'apologia verso ciò che è pubblico: durante i gloriosi anni trenta lo Stato mantiene, cioè, ancora saldi le redini del comando e del controllo.

**Tab. 1 - modelli amministrativi<sup>37</sup>**

	<b>amministrazion e burocratica</b>	<b>amministrazio ne pianificata</b>	<b>amministrazio ne aziendale</b>	<b>amministrazio ne condivisa, intermediaria</b>
<b>retorica</b>	riforma della pubblica amministrazione	programmazione, pianificazione statale	managerializzazione	partecipazione
<b>linguaggio della retorica</b>	giuridico	economico; tecnico	manageriale, - organizzativistico	socio-culturale
<b>principio di legittimazione dell'azione pubblica</b>	autorità	professionalità/tecnicismo	negoiazione	deliberazione
<b>metafore</b>	piramide	impresa pubblica	impresa	rete
<b>parametro di valutazione dell'azione amministrativa</b>	conformità alle regole, appropriatezza giuridica	prestazione/risultato in base ai programmi	efficienza, rapporto costi/benefici	inclusività
<b>forma delle relazioni</b>	duale (pa - cittadini)	duale	triangolare (pa, fornitore, cittadino)	reticolare (pa, fornitore, cittadino, soggetti privati e pubblici)
<b>forma delle responsabilità amministrativa</b>	diretta	diretta, stato interventista, imprese di stato	indiretta	processuale
<b>destinatario</b>	utente	utente	consumatore, cliente	comunità, cittadino
<b>anni di riferimento</b>	→ '50	'60 – '80	'80 – '90	'90 – 2000 →

Note: \*nostra elaborazione da Bifulco, Vitale (2005) e Battistelli (2002)

<sup>36</sup> Si parlò di processo di "irizzazione" che coinvolse numerosi settori industriali a partire dalle telecomunicazioni fino ad arrivare all'agroalimentare (Fedele, 1998).

<sup>37</sup> I modelli amministrativi illustrati in questa tabella non vogliono descrivere semplicemente un percorso evolutivo e lineare degli assetti e delle trasformazioni che la p.a. ha assunto negli anni. Non si tratta dunque del passaggio che va dal modello burocratico a quello partecipativo: le configurazioni della p.a. riflettono, infatti, specificità del contesto di appartenenza determinate da culture, pratiche e configurazioni organizzative interne e dal quadro politico, dalle risorse e dai vincoli di carattere ambientale.

A partire, invece, dagli anni '80, con l'affermarsi di politiche conservatrici neoliberiste<sup>38</sup> in Gran Bretagna e Stati Uniti incomincia la crisi del pubblico che appare superato e messo da parte a favore di tutto ciò che, al contrario, è iniziativa privata. Gli effetti concreti di queste politiche non tardano a sentirsi neanche in Europa portando a un contenimento della spesa pubblica, a un ridimensionamento del *welfare* a favore di una spinta alla privatizzazione delle attività produttive pubbliche e alla liberalizzazione dei monopoli (Battistelli, 2002). Questo mutamento di attenzione viene spiegato non soltanto in base alle misure economiche adottate come risposta alla situazione critica del momento, ma anche a partire da una diversa concezione dell'individuo e delle sue aspirazioni orientate al raggiungimento di un grado più elevato di autonomia (Inglehart, 1998). Nell'ambito della pubblica amministrazione questa spinta verso tutto ciò che è privato, trova il suo corrispettivo nella managerializzazione, ovvero nell'imitazione all'interno del settore pubblico di criteri e principi di tipo aziendalistico e non solo in quei settori che producono direttamente servizi ai cittadini come la sanità e il sociale, ma anche in ambiti come la giustizia, il fisco, la sicurezza ecc. (Battistelli, 2002).

Si parla di amministrazione azienda (Bifulco, Vitale, 2005) in cui prevale il linguaggio organizzativistico, manageriale. La forma delle relazioni non è più duale o prevalentemente duale, ma si inserisce la figura del fornitore che cambia radicalmente il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini. Dalla cultura della legalità e della programmazione si passa così a quella del risultato, che aumenta le funzioni di controllo della pubblica amministrazione a scapito dell'erogazione dei servizi e dell'autonomia, riducendo il cittadino a cliente e consumatore ed esaltando allo stesso tempo l'attenzione della p.a. nei suoi confronti come punto di riferimento da tenere in considerazione. Ma, ricordiamolo, un cittadino solo con capacità di *exit* e non di *voice* e cioè autorizzato a cambiare semmai chi fornisce il servizio, ma non a concorrere alla definizione della prestazione e alle scelte ad essa connesse (Bifulco, Vitale, 2005).

---

<sup>38</sup> Tali politiche si basano su un approccio che crede nella capacità del mercato di autoregolarsi.

Attualmente il modello che le retoriche propongono è quello di un'amministrazione condivisa o partecipata ovvero uno stile di *policy* che favorisca le reti orizzontali, le *partnership*. Uno stile deliberativo che spinga, al di là dei cittadini e degli *shareholders* verso l'inclusività, di una serie di portatori di interessi specifici e diffusi (Pellizzoni, 2006).

Si sviluppano infatti differenti formule operative e procedimenti amministrativi orientati alla *partnership*, alla negoziazione e alla mediazione tra soggetti pubblici e privati che hanno come destinatari i cittadini, intesi non come singoli ma come comunità. L'obiettivo diventa quello della risoluzione dei problemi più che un'ottica orientata al controllo delle istanze dei gruppi di riferimento (Bifulco, de Leonardis, 2002). La razionalità su cui si basano questi mutamenti è di tipo processuale ed insiste sulla trasversalità, sul dialogo e sulla connessione orizzontale per portare avanti progetti specifici su materie definite, altrimenti scarsamente integrate e disarticolate. Sul piano della retorica diventano cruciali i discorsi legati alle funzioni promozionali della pubblica amministrazione, le richieste di partecipazione da parte dei cittadini e la spinta all'auto-governo della società civile.

Nessuno dei modelli è stato realizzato in modo puro tuttavia nei documenti relativi alle riforme della pubblica amministrazione e nelle strutture organizzative pubbliche di ogni paese si possono intuire le diverse connotazioni. Tali modelli giocano un ruolo importante nel creare la dimensione retorica della riforma, anche se un conto è ciò che viene professato e un conto è la sua realizzazione pratica, il compromesso. Anche coloro che sostengono una particolare visione culturale devono confrontarsi con le forze della tradizione, dell'inerzia e dell'opposizione più dura. Le dichiarazioni, le decisioni e le azioni infatti spesso divergono (Peters, 1996).

Per fare innovazione, infatti, come ci ricorda Battistelli, occorre che la retorica con il suo carattere gerarchico di relazione/trasmissione dall'alto verso il basso si incontri, dialoghi, scambi idee con la persuasione che è il discorso

che proviene dal basso con le sue caratteristiche di soggettività incontrollata<sup>39</sup>. Che il cambiamento, cioè, non sia solamente dettato dall'esterno e dall'alto, ma riconosciuto e condiviso anche dalla base organizzativa<sup>40</sup>. Se infatti il cambiamento normativo è programmabile, relativamente tempestivo e conduce all'approvazione di norme con le conseguenze che la prescrittività comporta (soprattutto inizialmente), il cambiamento socio-culturale è un processo di lunga durata che richiede pratiche locali elaborate per rispondere ad un mutamento venuto dall'ambiente o dall'interno dell'amministrazione. L'innovazione culturale è come un'interpretazione locale di un messaggio ispirato dal centro o da un altro ambito locale e dunque si configura come processo di "assaggio, verifica, reinterpretazione e correzione, apprendimento" (Battistelli, 2002 p. 35) e soltanto alla fine di questo complesso processo si può parlare di acquisizione da parte dell'amministrazione. La retorica del mutamento, infatti, per la sua natura gerarchica di relazione sociale che si muove lungo la direttrice alto/basso pur potendo essere sistematica e coerente nel trattamento delle questioni, tuttavia nasce "estranea" e difficilmente interiorizzabile da parte dei soggetti organizzativi. E' per tali motivi che parlare oggi di partecipazione (sono ormai tanti i dispositivi che vengono messi in opera e che coinvolgono un universo molteplice di soggetti...si pensi a tavoli, consorzi, authorities, agenzie miste privato pubblico che sono nati in Italia o ancora ad accordi, patti, carte, convenzioni ecc.) (Bifulco, de Leonardis 2002) di per sé, pur esprimendo sicuramente una nuova concezione dell'azione amministrativa e dei rapporti tra questa e i cittadini, non significa molto e soprattutto non è necessariamente indice di innovazione e mutamento della pubblica amministrazione *tout court*. Occorre, infatti, andare a verificare nelle pratiche e nelle culture le condizioni e la natura di questi percorsi, la cornice istituzionale in cui la partecipazione e l'inclusività vengono attuate e

---

<sup>39</sup> Narcisismo, caoticità, opportunismo (Battistelli, 2002).

<sup>40</sup> Anche Weber nella sua teoria sulla burocrazia riconosceva che le regole se vengono imposte non sono altrettanto efficaci di quelle che vengono accettate. Gouldner partendo da questo presupposto individua tre modelli di burocrazia: apparente, quando le regole imposte non sono riconosciute né dalla direzione né dai dipendenti; coercitiva quando le regole sono imposte unilateralmente; rappresentativa quando le norme vengono accettate sia dalla direzione che dai dipendenti e quindi quando si è in grado di disporre della legittimazione e della coesione sufficienti a garantire vera innovazione.

naturalmente il ruolo della pubblica amministrazione e il cambiamento che questi processi innescano.

### ***2.3. Le ragioni dello sviluppo dei modelli di governance***

Nonostante il modello manageriale stia attualmente ispirando la riorganizzazione di molti settori della pubblica amministrazione e il ridisegno della stessa funzione pubblica in diversi paesi, non vi è dubbio che stiano prendendo piede numerose esperienze di tipo partecipativo soprattutto in certi ambiti (locale) e per certe materie di politiche pubbliche, come ad esempio la riqualificazione urbana, le politiche di welfare, l'ambito culturale, lo sviluppo locale ecc. (Bifulco, de Leonardis, 2002). Diventa interessante allora interrogarsi su quali siano i principali cambiamenti che hanno favorito questo mutamento negli stili di regolazione delle politiche pubbliche spingendo la pubblica amministrazione ad adottare in modo sempre più massiccio questi modelli di tipo inclusivo anziché altri. Prima di tutto, dopo la crisi internazionale degli anni '70 si assiste a un'interruzione del ciclo di sviluppo che si era avviato dopo la seconda guerra mondiale che sfocia nella crisi del *welfare state* nella sua configurazione dello Stato sociale *keynesiano* di tipo universalistico. La crisi del *welfare state* si manifesta secondo tre nuovi scenari: come crisi fiscale, di efficacia e di equità (Girotti, 2007).

La prima, dovuta ad una sproporzione tra l'aumentata e inaspettata domanda di beni e servizi da parte dei cittadini, dovuta all'innalzamento dei rischi e delle insicurezze sociali ed economiche, e i crescenti costi per sostenerla. Si tratta di una crisi di tipo finanziario, che ha privato lo Stato di molte delle sue capacità di governo e che ha portato inevitabilmente ad una riduzione della spesa pubblica e alla ricerca di strade alternative per realizzare un risparmio economico. Da questa situazione si desume anche l'interesse crescente verso soluzioni privatistiche e individualistiche oltre che il

riconoscimento dell'economia e del mercato come meccanismo superiore di allocazione delle risorse (Pierre, 2000).

La seconda crisi è relativa al rendimento e all'efficacia delle risposte di *welfare* che non riescono né a eliminare le vecchie povertà e a contenere le nuove, né a produrre servizi adeguati alle aspettative e ai bisogni dei cittadini. Tale crisi ha comportato una perdita di legittimità del modello amministrativo centralizzato e della struttura decisionale *top-down*, dando luogo a un'esternalizzazione e a un affidamento di prestazioni alla sfera privata *profit* e non *profit*. La diretta conseguenza di questa crisi è stata anche l'acutizzarsi di sintomi di insoddisfazione e la perdita di fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione considerata inadeguata a dare risposte specifiche e concrete. Infine la crisi di equità che riguarda le difficoltà legate all'equa redistribuzione delle risorse che hanno contribuito a minare ulteriormente la legittimità degli istituti pubblici di *welfare*.

La crisi del *welfare state* si riverbera senza dubbio sul ripensamento del ruolo dello Stato centrale e della sua funzione pubblica in direzione di un risparmio di risorse pubbliche da un lato e dall'altro di un ampliamento di nuove forme di responsabilità che coinvolgono la società civile e il mercato, che cominciano ad erodere spazi decisionali, una volta esclusivo appannaggio dello Stato centrale. Naturalmente le soluzioni adottate dai vari paesi differiscono a seconda dell'affermarsi di diverse logiche da quella neoliberista nel mondo anglosassone (gli Usa con Reagan e la Gran Bretagna con il governo Thatcher della fine degli anni '70 e degli anni '80) dove la politica economica ha ridotto al minimo l'influenza dello Stato<sup>41</sup>, delegando al mercato con i suoi meccanismi competitivi molte funzioni (Pierre, 2000), fino alla risposta dei paesi europei continentali che hanno tentato la via del *welfare mix* o *welfare community* ovvero forme di cooperazione tra Stato, mercato e terzo settore (Girotti, 2007).

---

<sup>41</sup> Come ci ricorda Pierre (2000, p. 1) lo Stato e il suo modo di operare sono stati via via considerati da questo tipo di politica non una soluzione ai problemi quanto piuttosto la fonte stessa di parecchi problemi. Borghi (2006) sottolinea come dal punto di vista antropologico la conseguenza del disegno societario voluto dal conservatorismo inglese di quegli anni sia stata "il drastico impoverimento dello statuto sociale del cittadino e la sua progressiva riduzione a quello di consumatore".

Un altro fattore importante che ha favorito cambiamenti negli stili di regolazione, andando nel senso di una maggiore integrazione e cooperazione, è stato senza dubbio l'influenza e l'orientamento espresso da grandi soggetti transnazionali nei confronti degli Stati nazione: ci riferiamo qui all'OCSE piuttosto che all'Unione Europea che, in un panorama di scarsità di risorse e di crescente complessità dei problemi, hanno esercitato pressioni sia di tipo cognitivo che normativo, spingendo i diversi paesi ad adottare isomorficamente strumentazioni e regole inedite orientate alla *governance* e al coinvolgimento di attori esterni (D'Albergo, 2002). L'obiettivo che si vuole raggiungere con l'introduzione di regolazioni di tipo post burocratico delle politiche pubbliche è quello di "ridurre l'incertezza dei processi di decisione e implementazione. [...] rendere i programmi pubblici non solo meno costosi e più efficaci, ma anche più governabili..." (D'Albergo, 2002, p.72) e per fare ciò la strada che viene indicata è quella che va verso la sperimentazione di "tecnologie" decisionali e gestionali più idonee di quelle adottate durante l'esperienza del *welfare state*.

Non bisogna dimenticare infine che all'evoluzione dello Stato amministrativo si affianca il cambiamento che coinvolge le politiche pubbliche che da vari anni sono alla ricerca di una loro maggiore legittimazione, effettività e pertinenza rispetto ai problemi che sono chiamate a risolvere: così mentre l'evoluzione delle politiche accompagna quella dell'amministrazione dello Stato (Vino, 2003) l'importanza e il ruolo della funzione pubblica e dei beni pubblici socialmente richiesti incide sulle politiche nei processi di *governance* (Donolo, 2006).

Gli elementi che influenzano questo rapporto, il futuro delle politiche pubbliche e il cambiamento di ruolo dello Stato e della funzione pubblica sono mutamenti che condizionano la scena mondiale. Si tratta in primo luogo del processo di globalizzazione che comporta e ha comportato l'erosione delle competenze e dell'autonomia che gli Stati nazionali avevano ereditato dalla modernità. Della tendenza alla mercatizzazione ovvero a quei processi, appresi e imitati dalla sfera economica, di liberalizzazione, privatizzazione e mercificazione della funzione pubblica e della creazione di mercati privati

laddove una volta si trattava di beni erogati dal pubblico<sup>42</sup>. I processi di europeizzazione che come abbiamo accennato in precedenza hanno inserito le amministrazioni nazionali in reti istituzionali multilivello e dentro programmi complessi e integrati dai vincoli ben precisi. Occorre infine aggiungere la complessificazione delle materie di politica pubblica e la spinta alla sussidiarietà che va creando lungo l'asse centro periferia una varietà istituzionale attraverso la creazione di modelli ibridi, intrecci e reti che coinvolgono una molteplicità di attori diversi.

In questo processo di trasformazione che connette strettamente l'evoluzione delle politiche pubbliche con la necessità di innovazione della pubblica amministrazione, le riduzioni e gli ampliamenti che stanno subendo le prime sono gli stessi che vivono anche le attività di planning pubblico. Le politiche che richiedono, infatti, una maggiore integrazione per rispondere all'aumentata complessificazione della società e dei bisogni si stanno trasformando per diventare sempre più articolate, multiscopo, multilivello e in grado di incorporare interazioni sociali e pratiche di tipo inclusivo. Ciò che cambia è la loro natura e la loro qualità: esse saranno sempre più integrate, complesse, interdipendenti e globali, ma anche rivolte alla valorizzazione della capacità dei soggetti, all'*enactment*, sostenibili e basate sul principio della sussidiarietà (Donolo, 2006).

E' nella stessa direzione che sta mutando anche la funzione pubblica. Essa dunque non sembra decedere ma semplicemente rimuovere e annullare la vecchia concezione di Stato amministrativo centralizzatore, dirigistico e burocratico (Donolo, 2006). Più che di crisi quindi della funzione pubblica si dovrebbe forse parlare di evoluzione della stessa. Nelle sue forme classiche del '900 viene, infatti, sostituita da una costellazione di organismi differenziati per tipo e funzione, fortemente intrecciati con attori economici, sociali e tecnico-scientifici (Bobbio, 1996; Donolo, 2006). Da una burocrazia di impianto unitario, vanno proliferando forme organizzative post burocratiche e organizzazioni a rete mentre si moltiplicano i livelli di *governance* che fanno

---

<sup>42</sup> Ciò in conseguenza anche di quella crisi di efficacia di cui si accennava più sopra.



spazio a pratiche di intermediazione, ascolto, condivisione con gli attori della società. L'idea che sottostà a tale disegno è che le interrelazioni, le strategie degli attori possano portare allo sviluppo di forme partecipative aperte, orientate alla cooperazione e alla creazione di scambi vantaggiosi per i partecipanti. Pur partendo da dotazioni diverse i partecipanti riconoscendosi a vicenda, accettando le regole del confronto e agendo in una situazione se non di collaborazione almeno di competizione regolata, potrebbero dare vita a un gioco comune a somma positiva (Moreau Defarges, 2006). D'altra parte è facile intuire che in una società altamente complessa sul terreno dei processi, caratterizzata da una crescente interdipendenza dei livelli di governo e dall'emergere di una pluralità di attori, la via autoritaria e verticale del comando oltre che poco efficace, risulta davvero poco percorribile (Girotti, 2007).

In un'epoca di globalizzazione la soluzione dei problemi non è dunque necessariamente ascritta a modelli regolativi in cui predomini il paradigma del mercato: al contrario quanto più vi è incertezza tanto più vi sarà bisogno, infatti, di regolazioni, di contrattazioni, di relazioni, di negoziazioni. E ciò che spicca nel nuovo panorama è proprio la forte interdipendenza tra i soggetti coinvolti nella rete, l'intensità e la ripetizione delle relazioni che vanno nella direzione di costruire mappe condivise, linguaggi e codici comuni oltre che organismi nuovi che si mettano al servizio di queste nuove opportunità e necessità. In questa nuova configurazione dello Stato a rete emergono dunque nuove strutture di governo, *network* interorganizzativi in cui l'amministrazione pubblica, esplicita di volta in volta da livelli diversi di governo, assume nuovi ruoli e funzioni a seconda dei casi, delle capacità e del contesto attoriale. Comportandosi cioè come un attore tra gli altri in situazioni in cui prevale l'autoregolazione (Gualmini, 2003), è il caso di quelli che Castel (2003, p. 48) chiama "regimi pubblici per difetto". Come un attore terzo, *super partes* che coordina, orienta, valorizza e sostiene un certo modello di *governance* basato sull'inclusione dei soggetti, su metodi deliberativi (Pellizzoni, 2005) e sull'incoraggiamento e lo sviluppo del potenziale di auto-organizzazione della

società (Bifulco, de Leonardis, 2005) o più semplicemente deresponsabilizzandosi rispetto alla funzione pubblica e occupandosi solamente di mettere in scena rituali procedurali e burocratici come formalizzazione di norme su decisioni già prese in altri contesti, ecc. (Bifulco, de Leonardis, 2002).

Ma procediamo con ordine analizzando più da vicino il concetto stesso di *governance* e gli scenari che essa schiude.

#### **2.4. La governance e il ruolo dell'azione amministrativa pubblica**

Il punto da chiarire meglio in relazione alle strategie di innovazione adottate dalla pubblica amministrazione è comprendere se la *governance* può essere a tutti gli effetti considerata la risposta politica emergente degli Stati di fronte alla situazione critica sopra descritta e quindi un tentativo di ridefinire confini e ruolo dell'azione amministrativa pubblica nella società o semplicemente la conseguenza non voluta né ricercata di tali crisi dovuta alle trasformazioni tecnologiche, economiche e ai loro effetti sull'ambiente, sulla qualità della vita e sul lavoro, ecc. (Pellizzoni, 2006).

Nel primo caso la *governance*, nella sua accezione comunitaria, risulterebbe essere il paradigma "sfidante" che si opporrebbe sia al *government* che al modello basato su una *governance* legata agli interessi privati di cui il *new public management*, che le politiche neoliberiste anglosassoni hanno portato avanti (Girotti, 2007), rappresenterebbe una felice applicazione. La *governance*, intesa come rete fondata sulla fiducia e orientata alla comunità, sarebbe una sorta di risposta europea basata sull'equità e sul principio dell'inclusività che si contrapporrebbe al managerialismo di stampo anglosassone-americano fondato, invece, sui principi dell'efficienza, dell'economicità e su una gestione particolarmente attenta all'organizzazione interna e agli aspetti più propriamente tecnici (Gualmini, 2003; Girotti, 2007).

Dare una definizione della *governance* tuttavia non appare facile, perché, come già accennato, il concetto, oltre che avvalersi di differenti significati <sup>43</sup>, può essere ambiguo e quindi facilmente frainteso.

La teoria delle *governance* politica si afferma dopo la seconda guerra mondiale ad opera dei governi che aspiravano a orientare in modo esplicito e verso obiettivi definiti lo sviluppo socio-economico dei loro paesi. Le tematiche attorno alle quali si sviluppò erano quelle della crescita e dell'implementazione delle politiche pubbliche; la prospettiva iniziale però era quella verticistica, dall'alto, in sostanza il punto di vista del legislatore. Presto dal semplice concetto di *governance* si passò a quello di governabilità, con l'attenzione rivolta non soltanto al soggetto delle politiche ma piuttosto ai destinatari di queste, considerati gli insuccessi e le resistenze incontrate nell'attuazione delle politiche pubbliche. Inizialmente nato come "teoria della direzione" in Germania o "direzione politica" in Inghilterra, con il tempo il concetto di *governance* cambia semanticamente rispetto alle sue origini sottolineando il carattere cooperativo e di coordinamento.

Diverse sono le accezioni secondo le quali il termine si sviluppa. Per quanto riguarda la prima (Mayntz, 1999) *governance* viene intesa come un nuovo stile di governo cooperativo che si distingue da quello basato sul controllo gerarchico. In questo senso essa si fonderebbe sull'interazione dello Stato con attori non statuali sia pubblici che privati all'interno di reti decisionali. Con tale concezione viene messa in crisi la centralità dello Stato e si indebolisce la sua efficacia come centro di controllo politico lasciando spazio a forme alternative di "governo della società" quali i principi del mercato e l'auto-organizzazione orizzontale. E' da qui che nasce la seconda accezione del termine (Mayntz,

---

<sup>43</sup> Secondo Rhodes (2000), senza ricorrere a definizioni di modelli idealtipici ma guardando alle applicazioni concrete, il concetto di *governance* può essere utilizzato per descrivere diverse situazioni a partire dai nuovi processi di "*governing*" fino ai nuovi metodi attraverso i quali la società è governata. Il problema di definire cosa si intende per *governance* diventa problematico quando ci si riferisce soprattutto a questi nuovi processi, alle condizioni in base ai quali vengono adottati o ai metodi utilizzati. Nel caso della pubblica amministrazione ad esempio lo studioso riconosce almeno sette approcci al tema della governance: si va dalla *corporate governance*, al *new public management*, alla "*buona governance*", alla interdipendenza internazionale, ai sistemi socio-cibernetici, alla nuova economia politica per finire con i *networks*.

1999) più ampia e meno specifica rispetto alla prima e che comprende diverse modalità di coordinamento delle azioni individuali considerate forme primarie di costruzione dell'ordine sociale. Siamo nel periodo dei primi anni '80 quando le politiche del neoliberismo e del thatcherismo prendono piede promuovendo processi di deregolamentazione e privatizzazione per favorire la crescita e aumentare l'efficienza economica. Pari interesse, però, negli studi sulla *governance* ricevono le forme cooperative e orizzontali di autoregolazione sociale e di produzione di politiche rispetto alla via gerarchica e ai principi del mercato. A metà degli anni '80 infatti le parole chiave del dibattito teorico, più spesso richiamate, erano quelle di decentramento, cooperazione e *network* a voler sottolineare qualsiasi avversione verso il potere gerarchico. Tuttavia si comprese ben presto che anche affidare la risoluzione dei problemi alle reti pubblico/private e all'autoregolamentazione sociale spesso non portava benefici ma complessificava e frammentava ulteriormente la scena.

A fronte di questa consapevolezza un'altra importante riflessione sulla *governance* portava a vedere lo Stato non tanto come un elemento indebolito, con ridotta capacità direttiva ma semplicemente come un organismo che stava attraversando, in una visione della società priva di centro o policentrica, un cambiamento della sua forma. Era ben evidente, infatti, che l'autoregolazione sociale poteva funzionare bene solo all'interno di un quadro istituzionale riconosciuto dallo Stato (Mayntz, 1999) e che la stessa cornice istituzionale<sup>44</sup> non solo legittimava tali rapporti ma poteva incentivarli. Controllo gerarchico dello Stato e autoregolazione non sarebbero dunque principi contrastanti, ma anzi un binomio che rafforzerebbe l'efficacia dell'azione rispetto ad una situazione di *governance* pura (D'Albergo, 2002)<sup>45</sup>.

Con il sopraggiungere della globalizzazione naturalmente gli scenari diventano più complessi perché altri soggetti e livelli istituzionali entrano in gioco e perché il coordinamento politico a livello internazionale, rispetto a

---

<sup>44</sup> Lo stato in questi casi manterrebbe alcuni diritti ad esempio quello di ratifica legale e quello di imporre decisioni autoritative in caso di mancato accordo tra le parti e di intervento con azioni legali (Mayntz, 1999).

<sup>45</sup> Una terza ed ultima accezione del termine avrebbe ricompreso le prime due interpretazioni più ristrette come sottotipi (Mayntz, 1999).

quello europeo, non delineandosi “*alcun soggetto capace di potestà direttiva*” e mancando “*qualsiasi cornice istituzionalizzata per l’oggetto stesso di tale sforzo di guida politica*” (Mayntz, 1999 p.14) risulta più complesso e difficoltoso. Così Mayntz (1999) ci ricorda che se prima dei cambiamenti legati all’europeizzazione e alla globalizzazione, il concetto di *governance* si estendeva fino a includere le sfumature di significato emerse nel tempo, ma rimaneva circoscritto e ben delimitato, oggi con l’avvento della dimensione transnazionale forse ci si trova davanti ad un vero e proprio cambiamento di paradigma, i cui contorni faticano ad essere delineati chiaramente. Se sul piano nazionale dunque lo Stato più che essere delegittimato acquista nuovo ruolo e funzioni diverse, nell’arena internazionale ma anche solo europea davvero perde capacità di controllo dovuta non soltanto alla “cessione” di competenze legislative e regolamentari, ma soprattutto all’integrazione dei mercati europei e al graduale dissolvimento dei confini economici nazionali. Naturalmente si aprirebbe qui anche il discorso del rapporto tra democrazia e *governance* che la teoria stessa della *governance* non affronta. L’aspetto che ci preme invece sottolineare in questo ambito, e sul quale ritorneremo a proposito di processi partecipativi, è quello che vede la *governance* focalizzarsi, come abbiamo detto, sulla cooperazione orizzontale e sui *policy networks* senza preoccuparsi troppo della legittimazione democratica, del grado di rappresentanza dei soggetti privati all’interno di queste reti. Forse, anzi, proprio la difficoltà di rappresentare oggi necessità specifiche fa considerare questi *networks*, in cui diversi e contrapposti interessi politici si incontrano, una “forma moderna e più agevole di rappresentanza degli interessi” (Mayntz, 1999). Non riconoscere le tensioni fra i diversi tipi di rappresentanza porta la teoria della *governance* a esaltare i processi dal basso, correndo però il rischio di sfondare verso modelli di vecchio corporativismo, che tutelano gli interessi di parte, senza preoccuparsi del bene comune (Bowen, 1971).

La globalizzazione infine apre lo scenario a molti regimi di *governance* che coesistono insieme alle loro strutture, ai processi. Mentre sul piano nazionale gli studi sulla *governance* hanno puntato l’attenzione sui soggetti e le loro

interazioni all'interno di cornice costituite, quello che viene definito "istituzionalismo incentrato sugli attori", a livello internazionale la teoria della *governance* dovrebbe prevedere e includere tutti i differenti modelli di costruzione dell'ordine sociale che non si configurano solo attraverso la via gerarchica o i modelli di mercato e dunque si comprende come ciò diventerebbe un arduo, se non impossibile, compito da compiere.

E mentre la teoria della *governance* si sviluppa fino a prospettare uno sconfinamento di paradigma, lo Stato moderno subisce, in effetti, una virata verso uno stile maggiormente cooperativo: come abbiamo già rilevato sbocciano reti un po' ovunque e si moltiplicano le esperienze e le sperimentazioni di pratiche deliberative (Bobbio, 2004; Borghi, 2006).

In questo lavoro di tesi intenderemo allora la *governance* come quell'insieme di trasformazioni che hanno a che fare con l'intensificazione e la diffusione di pratiche partecipative e che sono strettamente connesse a processi di moltiplicazione dei livelli e degli attori, al principio di attivazione e alla territorializzazione delle politiche, principale terreno della sperimentazione di carattere deliberativo (Borghi, 2006).

Se lo stesso concetto di *governance*, come abbiamo visto, non comporta di per sé un contributo alla soluzione dei problemi di coordinamento e di frammentazione degli assetti sociali e istituzionali <sup>46</sup>, come le retoriche utilizzate potrebbero far pensare, allo stesso tempo la *governance* può diventare uno strumento di innovazione delle interazioni sociali e dei giochi tra gli attori, severo, ma allo stesso tempo più leggero del vecchio governo per atti autoritativi, a patto che non la si legga o la si utilizzi come strumento per depotenziare la funzione pubblica (Donolo, 2006). Ciò che va incidere sulla buona riuscita sono, infatti, elementi come la cornice istituzionale regolativa nella quale va a implementarsi, il ruolo giocato dalle istituzioni pubbliche presenti – dalla pubblica amministrazione, dal governo locale - e la presenza o meno di dispositivi orientati alla crescita e allo sviluppo delle risorse, sia

---

<sup>46</sup> In questo senso alcuni autori sottolineano come la *governance*, lungi, dal rispondere a domande di coordinamento sia essa stessa a causarle, sollecitando governi locali ad assumere nuovi ruoli (Bifulco, 2005; Donolo, 2005).

economiche che sociali, di auto-organizzazione presenti nella società (Bifulco, de Leonardis, 2005; Vitale, Bifulco, 2005): *"Questa in sostanza, e malgrado le retoriche confuse che l'avvolgono, è la persuasione che il governo dei processi sociali sia possibile oltre che desiderabile, e che si tratti precisamente della produzione di effetti di governo"* (Donolo, 2006, p. 236). Naturalmente un governo che non consideri la società come puro oggetto o i cittadini come suoi sudditi, ma che si basi su interazioni forti, su processi più che su procedure, su mobilitazione di risorse e di soggettività. Secondo Le Galès (2002 p. 42) che propone una lettura sociologica della *governance*, criticandone fortemente tutti gli usi strumentali, il concetto è utile in quanto *"permette di problematizzare le tematiche di ricerca, di identificare elementi di un sistema esplicativo, di elaborare un sistema di ipotesi di cui vedremo la fecondità empirica e la pertinenza"*. La *governance* non permette da sola di costruire una teoria, ma grazie ad essa è possibile l'elaborazione di idealtipi relativi alle modalità di *governance* che ci permettano di comprendere le forme contemporanee e le trasformazioni dello Stato e dell'azione pubblica. Questa sociologia della *governance* ci permette, inoltre, di prendere le distanze da ogni visione di *"buona governance"* che secondo un'ottica economica neoclassica, ripone fiducia nella ricerca di istituzioni in grado di garantire al meglio il funzionamento del mercato o nel progetto neoliberale che legittima l'imposizione della disciplina di mercato alle società europee. D'altra parte la *governance* non può essere neanche intesa solo come una questione di efficacia in termini di miglioramento delle politiche pubbliche o una soluzione che ha del miracoloso, perché così come lo Stato e il mercato hanno registrato i loro fallimenti così *"nessuno dubita che i fallimenti della governance saranno almeno altrettanto rilevanti"* (Le Galès, 2002 p.43).

Ma procediamo ora nell'analisi della *governance* concentrandoci sui differenti assetti e configurazioni che questa può assumere nell'ambito di una amministrazione pubblica post-burocratica.

## ***2.5. Modelli di governance: logiche di mercato e logiche comunitarie***

Come abbiamo considerato nei paragrafi precedenti cambiano le forme di azione pubblica e di regolazione e si va verso modelli in cui ad un centro unico si sostituisce una miriade di altri centri o di periferie (D'Albergo, 2002), se si preferisce, abitati da una varietà di attori, rapporti e interazioni che tracciano i contorni di una grande rete la cui modalità relazionale è quella negoziale e/o deliberativa. Se il passaggio dal *government* alla *governance* sposta l'accento verso il basso (Battistelli, 2002) la domanda che ci si pone è di quale tipo di "basso" si tratti: quello legato a interessi locali legittimi orientati alla massimizzazione dell'utilità o a visioni sociali orientate ad uno spirito solidaristico ed espressivo. Per rispondere a tale quesito bisogna risalire ai modi e alle intensità di delega delle funzioni di governo e lo faremo a partire dalla distinzione che propone D'Albergo a proposito dei tre periodi che i modelli di regolazione dell'azione pubblica hanno attraversato.

L'autore propone, infatti, tre fasi idealtipiche che si caratterizzano per essere rappresentative anche dei modelli culturali sui quali ciascuna fase si fonda: la prima appare caratterizzata da una centralizzazione istituzionale e da relazioni gerarchiche. Tale modello di *government* si fonda, infatti, su procedure amministrative standardizzate considerate valide indipendentemente dai risultati e legittimate dalla presenza di un'autorità formale. Il rapporto fra la parte politica e la parte amministrativa, tra chi decide e chi implementa è funzionalmente separato e gerarchico. Dal punto di vista dell'assetto e degli strumenti istituzionali si rileva una distribuzione gerarchica delle competenze e la progressiva riduzione di discrezionalità e autonomia decisionale nelle posizioni più basse della piramide istituzionale organizzativa. Vigono controlli autoritativi e legalistici con sanzioni giuridicamente formalizzate. Le alternative a questo modello di *government* si trovano nei due modelli successivi che declinano la *governance* secondo due diverse visioni: il mercato e la comunità.

La seconda fase si basa sul decentramento istituzionale e la sussidiarietà fondata sul confronto e sulla convergenza fra le utilità degli attori: questo



modello presume dunque al fondo una logica che si regge sulla coincidenza delle utilità dei singoli attori e solo successivamente sui soggetti collettivi. La responsabilità in questo caso coinciderebbe con gli interessi mentre le relazioni interistituzionali e interorganizzative sarebbero fondate sulla *partnership* negoziale e su un rapporto paritario tra chi decide e chi implementa. Per quanto riguarda l'assetto e gli strumenti istituzionali siamo in presenza di una regolazione di tipo *bottom-up* che coinvolge nei processi decisionali gli *stakeholders*, ricorrendo a forme di contrattualizzazione di breve durata per contenere costi e a forme di valutazione dei risultati dei processi. Tale modello, infatti, si basa da un lato sull'esternalizzazione di funzioni pubbliche, privatizzazioni, mercati interni e controlli e dall'altro su attribuzioni di autonomia e strumenti manageriali alla dirigenza che viene ad acquisire, almeno sulla carta, doti di *problem solving* e diplomatico-negoziali.

La terza fase è, infine, caratterizzata dal modello di *governance* anch'esso, come il secondo, di tipo reticolare (Perulli, 2000) fondato, però, su una condivisione dei valori da parte degli attori della rete a partire da una *mission* che viene condivisa. In questo modello siamo in presenza di contesti che da un lato favoriscono e incentivano comportamenti che si basano sull'interazione e il coordinamento e dall'altro sulla formazione di linguaggi, codici e conoscenze comuni. Il capitale sociale che viene valorizzato e promosso attraverso le politiche facilita l'affermarsi di stili negoziali, partecipativi e cooperativi. Nella stessa pubblica amministrazione la divisione così netta tra parte tecnica e parte politica viene tenuta insieme attraverso la ricerca continua di una integrazione tra decisione, esecuzione e condivisione delle funzioni di guida. Ciò attraverso un coinvolgimento sia dei destinatari degli interventi che di coloro che, nel processo di programmazione degli obiettivi e dei piani, si occupano dell'implementazione dei servizi. Nel perseguire il rapporto pubblico/privato si punta inoltre al mantenimento di una relazione il più possibile paritaria fra i soggetti dell'interazione. Per quanto riguarda l'assetto e gli strumenti istituzionali vi è una esternalizzazione e un coinvolgimento di attori non statali basato sulla reciprocità, su regole e procedure di interazione formalizzate per

affrontare situazioni di conflitto, su sistemi di autovalutazione e monitoraggio. Sul versante interno vengono promosse, invece, azioni rivolte agli attori di *front office* per potenziare le loro capacità e competenze mentre viene incentivato il lavoro di gruppo e si apprezzano doti di argomentazione e persuasione nella dirigenza.

I rischi a cui questi modelli vanno incontro sono diversi tra di loro. A parte il primo basato sul *government* le cui problematiche sono state ampiamente trattate nel capitolo precedente, nella *governance* delle reti orientata al mercato segnaliamo che i principali svantaggi sono quelli legati alla difficoltà delle istituzioni rappresentative di avere un ruolo importante di guida, all'indebolirsi dell'attenzione verso gli interessi delle fasce più marginali a favore di interessi consolidati privati, alle difficoltà di prevenire azioni di *free-riding*, alla scarsa trasparenza nei processi informali a causa anche dell'ampliarsi della responsabilità tra le maglie di queste complesse strutture reticolari, all'incerta efficacia a fronte dei costi di metodologie di razionalizzazione *ex post* delle decisioni e di valutazione dei risultati e infine un rischio eccessivo di normazione e un aumento abnorme dell'offerta flessibile di strumenti istituzionali.

I principali rischi in cui incorre, invece, la *governance* delle reti orientata alla fiducia sono quelli dello stallo decisionale dovuto alla frammentazione dei poteri da un lato e al pericolo dell'opportunismo di chi partecipa dall'altro, delle difficoltà di predeterminare l'andamento dei processi di implementazione e di legittimare l'intervento di un'autorità superiore per sbloccare l'eventuale situazione di stasi. Altro grande rischio è che nei contesti maggiormente disgregati a scarso capitale sociale si verifichino situazioni di indebolimento o indifferenza verso i beni comuni, con la conseguenza di un aumento della forbice delle disuguaglianze territoriali sostenute da un diverso peso delle risorse comunitarie. Perché funzionino bene, inoltre, queste reti necessitano anche di *leader* dotati non solo di qualità strumentali ma capaci anche di coinvolgere e di valorizzare gli attori locali e le azioni. Elevati costi di transazione della partecipazione alle azioni per ciascun attore e difficoltà di

implementare con successo questi processi su scala nazionale e non solo locale, concludono l'insieme dei principali svantaggi che si rilevano.

I due modelli post burocratici qui sinteticamente delineati, configurati entrambi come sistemi reticolari, si distinguono in base al loro differente orientamento culturale: il primo fondato sull'idea del mercato e dunque sugli interessi privati, mentre il secondo orientato alla comunità e dunque basato sul valore della fiducia.

Il mutamento culturale dei modelli di regolazione naturalmente è profondamente influenzato da fattori strutturali, politici ed economici oltre che dalle specifiche situazioni locali sia in termini territoriali (livello nazionale e regionale) che in termini di *policy* ovvero di specificità delle politiche settoriali.

Così, ad esempio, le politiche neoliberiste orientate al mercato e convinte sostenitrici della capacità di autoregolazione dello stesso sono contrarie a qualsiasi intervento regolativo e distributivo della politica: il loro obiettivo è infatti liberare il mercato da tutti vincoli che ne limitano le capacità di sviluppo. Tali politiche orientate al mercato vengono spesso accompagnate da forme di *governance* e strumenti che privilegiano partenariati pubblico-privati, tavoli di co-decisione, diverse tipologie di reti che coinvolgono attori privati, pratiche negoziali promosse dalle istituzioni, pianificazioni strategiche delle città. Sul fronte delle istituzioni pubbliche il *new public management*<sup>47</sup>, nel suo modello originario anglosassone e nella sua traslazione continentale, costituisce la corrispondente strategia di riforma amministrativa (Fedele, 1998) che a onore del vero non è stata adottata soltanto dai paesi che portano avanti una politica conservatrice, ma anche da quelli di centro-sinistra. La politica, infatti, se ha influenzato molto il passaggio dal *government* alla seconda fase di *governance* orientata al mercato, ha avuto meno peso nell'influenzare la trasposizione internazionale di tale modello. Negli anni '90 con l'adozione da parte di altri paesi (Regno Unito di Blair e Usa di Clinton) della cosiddetta "terza via" si vira verso il modello di *governance* comunitario. Il modello amministrativo burocratico chiuso, o fondato sul negoziato con gli interessi, viene sostituito o

---

<sup>47</sup> Ma di questo si tratterà nel prossimo paragrafo.

affiancato da modelli più aperti, meno gerarchici nella formulazione e attuazione delle scelte pubbliche. In Europa le arene neocorporative di concertazione triangolare vengono sostituite da sistemi e processi di azione pubblica a cui partecipano oltre che soggetti istituzionali di più livelli, anche un'ampia gamma di soggetti non istituzionali. Le relazioni tra governi locali, nazionali e transnazionali si reggono su equilibri nuovi e instabili: la tendenza è quella di un ribilanciamento territoriale dei poteri politici e delle loro azioni, oltre che delle relazioni tra politica e società (D'Albergo, 2006). Si affermano regimi di *governance* multicentrici e transnazionali che indeboliscono la capacità regolativa e allocativa dello Stato (Mayntz, 2002), mettendo in comune l'autorità, attraverso diversi intrecci di potere, tra attori politici, sociali e governi statali, ma anche attori transnazionali come le multinazionali e organizzazioni intergovernative (Weiss, 2005). Coinvolgere la società civile è ritenuto, infatti, utile per legittimare socialmente e politicamente decisioni e decisori, oltre che per aumentare l'efficacia delle politiche. Emerge dunque una ricerca di consenso sociale nei confronti dei cambiamenti strutturali di tipo economico e di altre riforme chiave. Le stesse città, come vedremo, mettono in pratica strategie diversificate per confrontarsi con le sfide della globalizzazione introducendo nelle politiche e nei regimi di *governance* connessioni fra locale e globale più dirette che nel passato (Le Galés, 2006).

Dal punto di vista delle realizzazioni sul campo occorre, però, fare attenzione e distinguere i principi che ispirano le due visioni opposte del "governare": una che mira all'aggregazione degli attori, incentrata sulla negoziazione fra soggetti interessati che competono fra loro; l'altra che ha, invece, come obiettivo l'integrazione, incardinata sulle istituzioni e sulla loro capacità di far emergere attori, identità e capacità politiche - dei cittadini in primo luogo - attorno a un sistema di significati sociali, di valori e norme condivisi (March e Olsen, 1997).

Ritornando al percorso tracciato da D'Albergo ricordiamo che non si tratta di un percorso evolutivo e lineare con un inizio, una direzione e una fine ma piuttosto è da intendere come una strada irta di avvallamenti, dossi e

imprevisti e che soprattutto genera sovrapposizioni e compresenze di spinte innovative e standard tradizionali. E' per ciò che nella realtà si producono modelli spuri di regolazione e strutturazione dell'azione pubblica che mescolano e ricompongono in maniera ibrida i tre modelli idealtipici sopra descritti. Così principi di mercato e/o di comunità possono affermarsi e attecchire su terreni di tipo burocratico, il che confermerebbe la loro natura di tendenze non irreversibili e univoche (Hood, 1998). Le esperienze concrete di regolazione si basano spesso su un mix tra prescrizioni fondate su autonomia e mercato/comunità facendo emergere così tutti gli svantaggi e vantaggi del caso specifico che difficilmente potrà essere applicato in altri contesti che non presentino le medesime caratteristiche. E' il caso delle programmazioni negoziate in cui nonostante prevalga una logica di tipo partecipativo basata sulla *partnership* e sulla concertazione, si riconoscono anche comportamenti di tipo utilitaristico da parte di soggetti economici che prendono parte al processo (De Rita, 1998) e comportamenti che vanno alla ricerca di consenso espressi dalle istituzioni pubbliche locali. Mercato e comunità, utilitarismo e fiducia dunque si mescolano generando tensioni e ambiguità che devono essere monitorate soprattutto nella fasi istituenti dei processi di creazione di arene e spazi deliberativi. Tali tensioni non costituiscono però elementi necessariamente disfunzionali: potrebbero, infatti, rivelarsi delle opportunità per mettere in campo e sperimentare l'abilità degli attori nella creazione di forme ibride che valorizzino e sperimentino gli errori sul campo e sfruttino capacità di apprendimento al di là dei modelli ingessati, prescrittivi e unilaterali proposti dalle retoriche del momento (D'Albergo, 2002).

Mentre il prossimo capitolo sarà dedicato più nello specifico al tema dell'innovazione nella pubblica amministrazione e dell'inclusività e dei processi deliberativi come esempio di quel modello di *governance* comunitaria fondata sulla fiducia e su forme dialogiche di razionalità che D'Albergo ben descrive, nel prossimo paragrafo analizzeremo l'applicazione in campo amministrativo del *new public management* come strumento di riforma, nel solco di un regime di *governance* di tipo mercantile, per poi esaminare i tentativi di innovazione nella

pubblica amministrazione italiana, anche a partire da questo modello di modernizzazione.

## ***2.6. Il modello del new public management nella pubblica amministrazione***

A causa delle trasformazioni economiche e sociali che hanno coinvolto tutti i paesi a partire dalla fine degli anni '70 e grazie all'intervento di vettori transnazionali, che soprattutto in Europa, come abbiamo precedentemente accennato, hanno spinto le democrazie industrializzate, anche quelle *pro-labour* o di centro-sinistra, verso un aumento della competitività anche nel settore pubblico, molte pubbliche amministrazioni a cominciare dall'ambito anglo-americano, hanno adottato il modello del *new public management* (Gualmini, 2003). Tale modello, affermatosi in maniera indiscussa quanto meno sul piano normativo (Girotti, 2007) si fonda su un *management* pubblico di stampo razionale, su una pervasività degli assunti di valore e sull'interesse a massimizzare l'efficienza nell'ambito interno della pubblica amministrazione. Sette sono gli elementi che Hood (1991) identifica per descrivere questo paradigma: un riconoscimento del carattere professionale della pubblica amministrazione attraverso l'attribuzione ai dirigenti di una maggiore responsabilizzazione e autonomia sottoforma di capacità manageriali. Un'adozione da parte della pubblica amministrazione di parametri e indicatori di valutazione dell'attività sotto il profilo della qualità e dell'efficienza. Collegato a questo un terzo elemento prevede il controllo degli *output* e dei servizi erogati. L'adozione di uno stile di gestione tipico delle aziende che privilegiano la competizione e la concorrenza nei confronti del settore privato accompagnato da un utilizzo della parsimonia nell'allocazione delle risorse e ad un potenziamento dell'autodisciplina, da parte dei dipendenti pubblici, sono gli ultimi elementi del paradigma.

Per Osborne e Gabler (1992), invece, i principi per reinventare il governo si ampliano e vanno dal ruolo della pubblica amministrazione come catalizzatrice, con funzioni di guida e coordinamento piuttosto che di erogazione di servizi, alla responsabilizzazione della comunità di cittadini beneficiari dei servizi, all'aumento della competitività anche all'interno della stessa pubblica amministrazione e non solo nei confronti di altri soggetti esterni, alla logica che punta sul risultato della *performance* e non più alla conformità della regola, al riconoscimento del cittadino come cliente di un servizio fornito da un'amministrazione imprenditoriale, alla responsabilizzazione dei manager attraverso la creazione dei centri di profitto, al potenziamento di capacità di anticipazione dei problemi, di delega verso il basso dei compiti e di modernizzazione dell'amministrazione attraverso il ricorso al mercato. Secondo questi autori infatti: *"Il tipo di governo che si è sviluppato durante l'era industriale, con le sue burocrazie centralizzate e lente, la loro attenzione a regole e a regolamenti e le loro strutture gerarchiche, non funziona più molto bene. Ai loro tempi hanno conseguito molti risultati, ma si sono nel tempo allontanati da noi. Sono diventati sovrabbondanti, pieni di sprechi e inefficaci. E quando il mondo ha cominciato a cambiare non sono riusciti a cambiare con esso. Le burocrazie gerarchiche, centralizzate progettate negli anni trenta e quaranta semplicemente non funzionano bene nella società e nell'economia in rapido cambiamento, ricca di informazioni e ad alta intensità di conoscenze degli anni novanta"* (Osborne e Gabler 1992, p. 112). Per supplire alle carenze di tale modello il *new public management* si proporrebbe, sempre secondo gli autori, come un'unica visione comune a tutti i paesi, al di là delle singole applicazioni e delle singole culture amministrative, per superare la crisi corrente.

Come si può ben notare le forme di legittimità dell'azione pubblica conoscono qui una cesura rispetto al passato variando profondamente: il loro fondamento non è più la veste autoritativa, ma si passa ad una legittimazione fondata sul mercato con le sue capacità di sviluppo dell'economia e di regolazione preferibile a quella dello Stato. Il *new public management* nasce,

infatti, come risposta al modello burocratico diventato secondo i critici troppo lento, inefficiente, lontano dai bisogni dei cittadini, scarsamente dotato di servizi di qualità e dunque un ostacolo per lo sviluppo generale. Si diffonde l'idea che per aumentare la produttività della pubblica amministrazione occorra seguire la stessa strada intrapresa dalle aziende, sperimentando strumenti tipici del privato come metodi della contabilità analitica, indicatori di spesa che monitorizzino le risorse investite per poter correggere disfunzioni ed errori in itinere e strategie di direzione per obiettivi accompagnati da valutazioni che attribuiscono a ciascuno la responsabilità di un *budget* (Girotti, 2007). Così la managerializzazione viene intesa come insieme di misure e tecniche organizzative che si diffondono dall'impresa per investire il campo della pubblica amministrazione, considerata strumento arretrato rispetto al mondo imprenditoriale all'avanguardia e avanzato: da questo ultimo punto di vista il *new public management* si presenta come un set coordinato di concetti e tecniche che è possibile trasferire alla p.a. La managerializzazione della pubblica amministrazione si impone, inoltre, come ideologia, come mito razionale che concretamente si traduce in processi di privatizzazione, liberalizzazione, esternalizzazione, creazione di relazioni di quasi mercato. Nel discorso pubblico prevalgono pratiche discorsive basate sui concetti di efficienza, produttività, competitività, responsabilità che contribuiscono da un lato a indebolire la fiducia nei confronti di un intervento equo ed efficace da parte della pubblica amministrazione tradizionale e dall'altro a sottrarre spazio per alternative dissimili poiché queste idee diventano di senso comune, condivise da tutti al di là delle questioni tecniche (Battistelli, 2002). Vocaboli come *empowerment* e decentramento prevalgono nelle riforme che si rifanno al *new public management*, mentre assumono una connotazione negativa quelli come gerarchia e gerarchico (Pollit, Bouckaert, 2002). E infine la managerializzazione si attesta anche a livello di contesto generale come politica pubblica.

A fronte della crisi fiscale ed economica si afferma la convinzione, sostenuta in primo luogo all'interno delle comunità di professionisti, che il contenimento



dei costi e la riduzione della spesa possano essere raggiunti soltanto attraverso un nuovo stile di *management* pubblico basato sulla valutazione continua dei processi e il monitoraggio delle prestazioni (Girotti, 2007). Così dalla sfera dei tecnici si passa all'arena politica<sup>48</sup> e paesi come Inghilterra, ma anche Nuova Zelanda, Australia e Stati Uniti adottano queste formule nel disegno riorganizzativo della pubblica amministrazione (Barzelay, 2001; Pollit, Bouckaert, 2002). Ovviamente tale strategia ha in alcuni paesi anche un diverso risvolto che è quello di ridurre e ridimensionare fortemente, secondo una prospettiva neoliberale o conservatrice, il settore pubblico. Non è solo questo orientamento, però, che spinge verso una nuova configurazione e gestione della pubblica amministrazione. L'attenzione di alcuni governi è, infatti, quella sì di ridurre i costi e tagliare le spese e la tassazione, ma soprattutto quella legata allo spreco e alle inefficienze, mentre l'obiettivo finale è quello di garantire standard adeguati di *welfare*. Naturalmente la situazione si differenzia a seconda dei contesti nazionali ed è facile constatare che a dispetto di quanto andavano affermando i rappresentanti di quella critica anglo-americana-oceanica alla burocrazia tradizionale<sup>49</sup>, a fronte di uno zoccolo duro di provvedimenti, principi e azioni qualificanti comuni, ogni paese adotta in maniera differente il paradigma del *new public management*. Il mondo anglossassone, ad esempio, dà più spazio al mercato attraverso una estesa manovra di privatizzazioni e di esternalizzazioni finalizzata ad un cospicuo risparmio di risorse pubbliche. Secondo questa visione economicistica il principio della concorrenza introdotto nel settore pubblico non solo incrementerebbe l'efficienza, ma salvaguarderebbe anche la libertà del cittadino nelle sue spoglie di consumatore<sup>50</sup>. Nell'Europa continentale, invece, si accentuano i connotati relativi all'apertura dell'amministrazione a istanze di partecipazione della società civile, al decentramento organizzativo che

---

<sup>48</sup> In realtà l'interesse degli Stati verso queste strategie amministrative, considerata la situazione economica e sociale di crisi, è di molto precedente gli sforzi dell'accademia di razionalizzare il disegno e portarlo a unitarietà.

<sup>49</sup> Osborne e Gabler in testa.

<sup>50</sup> In questo caso ciò che in realtà andrebbe salvaguardato è la funzione di *exit* e non quella di *voice* del consumatore.

coinvolge tutti i livelli istituzionali dallo Stato, alle regioni, agli enti locali e all'avvicinamento dei centri decisionali ai destinatari degli interventi, in un'ottica di sussidiarietà promossa a livello di Unione Europea. Dal lato degli interventi strutturali il *new public management* è a favore di un ridimensionamento degli apparati e di un cambiamento dell'organizzazione verso un modello divisionale, attento alla qualità dei "prodotti" e dei servizi erogati, passando attraverso la separazione tra funzione amministrativa e funzione politica. E' forte cioè la spinta verso una depoliticizzazione dei processi di attuazione dei programmi governativi: da un lato dunque le funzioni di indirizzo, regolazione e controllo e dall'altro quelle amministrative e di gestione.

Un aspetto senz'altro positivo del paradigma del *new public management* è quello di aver colto il carattere processuale di ogni intervento di riorganizzazione con evidenti implicazioni da un lato per le nuove responsabilità dirigenziali (Girotti, 2007) e dall'altro per l'apertura *bottom – up* verso una serie di soggetti che vanno ad allargare le relazioni della pubblica amministrazione. Inoltre elementi interessanti, rispetto alla gestione burocratica del passato, anche se non privi di contraddizioni, sono l'attenzione verso una riprogettazione ex-novo che privilegia un'organizzazione essenziale, minima, snella<sup>51</sup> finalizzata al raggiungimento della *mission* pubblica, l'idea di una pianificazione strategica degli obiettivi da ottenere in rapporto alle diverse istanze e l'idea di un processo di valutazione permanente della pubblica amministrazione.

Ma la rottura più grande con il passato si ha non tanto per l'adozione da parte del *new public management* di modelli imprenditoriali, quanto per la convinzione che anche la pubblica amministrazione, al pari del settore privato, debba ispirarsi al rendimento come criterio di legittimazione (Morisi, Lippi, 2001). Se nella burocrazia tradizionale la funzione amministrativa era legittimata ad eseguire la volontà politica, oggi si afferma che "la peculiarità

---

<sup>51</sup> E' l'idea che si oppone ai grandi apparati della burocrazia centrale del passato. Non tutti gli Stati hanno però aderito a questa proposta del NPM. Per approfondimenti vedi Pollit C., Bouckaert G., (2002), *La riforma del management pubblico*, (edizione italiana a cura di Ongaro E.), Egea, Università Bocconi, Milano, p. 110.

dell'amministrazione risiede nella capacità di produrre un risultato congruente con le decisioni assunte" (Girotti, 2007). Non è più la subordinazione, la gerarchia che giustifica la separazione tra politica e amministrazione, ma una nuova responsabilità di tipo "contrattuale" se si vuole, nella scelta degli obiettivi operativi e delle modalità gestionali più efficaci e coerenti con le decisioni assunte <sup>52</sup>.

Sul versante delle critiche al *new public management* ciò che, invece, viene discusso sul piano scientifico è soprattutto il forte orientamento prescrittivo da un lato e un interesse pressoché assoluto verso una visione dell'efficienza che rimane tutta interna all'amministrazione pubblica (Gualmini, 2003). Sul piano concreto le critiche riguardano gli effetti e le ricadute del *new public management* sulla pubblica amministrazione quali un'elevata astrazione delle risoluzioni proposte, la difficile gestione delle numerosissime prescrizioni formulate dalle scienze del *management* nonché le possibili negative derive tecnocratiche nella gestione dei processi di riorganizzazione (Girotti, 2007). L'impianto teorico poi, oltre ad essere composito, molto pragmatico, scarsamente critico, meccanicistico e non proprio unitario darebbe luogo nel suo insieme a dissonanze e contraddizioni. Così accanto alle più aggiornate versioni della pianificazione strategica convivono logiche di razionalizzazione che ricordano tanto le prime teorie organizzativiste di stampo tayloristico, legate ad un approccio scientifico e allo stesso tempo miope (Gualmini, 2003). Sul piano sostanziale ciò che mancherebbe principalmente è proprio il riconoscimento dell'importanza attribuita alla capacità di *policy making*, di produzione di innovazione sociale attraverso una visione più ampia e integrata che ponga alle basi del cambiamento il raggiungimento di valori e interessi collettivi e pubblici e che coinvolga in un'ottica di tipo inclusivo anche i destinatari di queste politiche. Non solo dunque l'attenzione rivolta all'utente come consumatore o cliente ma come cittadino, che si configura per avere una sua capacità critica e di partecipazione alla progettazione delle risoluzioni poste

---

<sup>52</sup> Per approfondire la tematica relativa alla contrattualizzazione della pubblica amministrazione e i suoi risvolti critici si veda Vitale T. e Bifulco L., (2005).

dai problemi e non solo un'abilità di scelta tra diverse opzioni pre-configurate. Il ricorso ad una visione prettamente organizzativistica e manageriale, che si adopera per il funzionamento di una pubblica amministrazione attraverso meccanismi di tipo ingegneristico per risolvere problemi, appare dunque insufficiente.

Inoltre se le riforme che si rifanno al *new public management* sembrano accrescere parsimonia e efficienza non bisogna dimenticare che tali vantaggi potrebbero essere raggiunti "a spese della garanzia di onestà, di una gestione equa e della stabilità ed elasticità" (Hood, 1991, p. 16). Non bisogna poi dimenticare che la modernizzazione implica sia guadagni che perdite e che dunque il nuovo modello che si sta imponendo non sarà in grado di risolvere tutti i problemi che hanno caratterizzato il passato. Senza contare che ogni paese per le proprie differenze interne e per le diverse culture amministrative attinenti ai singoli settori pubblici assume e applica, secondo proprie caratteristiche e esigenze, il *new public management* che in questo modo non si rivela quella ricetta globale che si era ipotizzato dovesse essere (Pollit, Bouckaert, 2002).

Dal punto di vista invece del modello di regolazione delle politiche pubbliche il *new public management* si caratterizza, come abbiamo visto, per essere *bottom-up*, rispetto ai modelli gerarchici fondati sul *government*. Tuttavia per ricalcare e fondarsi sui valori del mercato e sull'interesse privato, al contrario del modello comunitario di *governance* che, come abbiamo detto, si fonda invece sui valori di tipo fiduciario e comunitario.

Se dunque il coordinamento gerarchico è stato sostituito dal mercato o da meccanismi di quasi mercato e dalla contrattualizzazione, si sottolinea che anche nei paesi che più hanno applicato i principi del *new public management* si è ricorsi a meccanismi gerarchici di coordinamento o in alternativa a forme di pianificazione strategica vista la crescente specializzazione e frammentazione del panorama di riferimento e il bisogno di un maggiore sforzo di coordinamento per mantenere lo stesso livello di coerenza complessiva delle politiche e dei servizi (Pollit, Bouckaert, 2002). Anche di fronte a forme di

decentramento, tanto declamate dalla retorica corrente, il *new public management* da una parte ha dato l'avvio a tali processi, dall'altra però ha rafforzato il potere delle autorità centrali inserendo, come abbiamo visto, meccanismi di controllo e valutazione, indicatori delle prestazioni e standard, in sostanza attribuendo alle strutture periferiche una responsabilità piuttosto annacquata.

## **2.7. *La pubblica amministrazione in Italia tra riforme, cambiamento e immobilismo***

Per quanto riguarda il nostro paese, fondato su una cultura amministrativa che appartiene al modello legalistico di tipo *Reichsstaat* proprio della tradizione napoleonica, mentre tradizionalmente lo Stato riveste nella società un ruolo centrale, il coinvolgimento dei cittadini è limitato. Gli atteggiamenti nei confronti dei modelli manageriali sono stati diversi e anche contraddittori tra di loro: si è andati dal rifiuto all'accettazione acritica all'interno di un'apparente ridefinizione dei confini tra logiche burocratiche fondate su una cultura di tipo giuridico e logiche manageriali. La pubblica amministrazione, già in difficoltà nell'affrontare le questioni legate alla *deregulation*, si trova, infatti, oggi totalmente impreparata ad affrontare la complessità che si sviluppa quando nasce la necessità di consolidare la concorrenza e il mercato (Fedele, 1998). Ciò spiegherebbe anche la persistenza di un mix di culture amministrative che combinano cultura legalistica e cultura manageriale (Pollit, Bouckaert, 2002). D'altra parte l'Italia è nota anche per essersi sempre caratterizzata, sin dai primi anni dell'unificazione del 1861, per una molteplicità di tradizioni amministrative che sussistevano all'interno dei differenti sistemi locali (Fedele, 1998). Risulta, così, difficile capire a quale tipo di riforma e di quadro amministrativo ci troviamo di fronte e ciò soprattutto negli ultimi anni che hanno visto succedersi molti governi dal carattere instabile e temporaneo. Il risultato è stato quello di una frammentarietà degli interventi e di un andirivieni

di riforme prima annunciate e poi annullate dai governi successivi che ha generato una situazione altrettanto spezzettata. Di fronte alla crisi dello Stato, della rappresentatività e della politica anche nel nostro paese si è dato avvio, negli anni '90, ad un periodo molto intenso di legislazioni di riforma. Il problema della riorganizzazione della pubblica amministrazione è divenuto pressante e centrale all'interno del dibattito pubblico dal punto di vista di una revisione delle funzioni amministrative, della razionalizzazione organizzativa e delle risorse, della lotta agli sprechi, della semplificazione ordinamentale, della gestione manageriale e della modernizzazione del sistema legale (Sepe, Mazzone, Portelli, Vetritto, 2003).

A livello di sistema prima di tutto si è assistito a fenomeni di privatizzazione delle imprese industriali pubbliche e di un'azione di de-statalizzazione dei grandi servizi che un tempo venivano gestiti interamente dal pubblico (le cosiddette "amministrazioni parallele" che erano state create negli anni '20 - ferrovie, poste, strade, telefoni ecc.). Secondariamente si sono registrate spinte verso il decentramento che hanno ripartito le funzioni amministrative residue ai diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale) ponendo attenzione verso il livello locale. Alle amministrazioni statali sono state lasciate funzioni di indirizzo, coordinamento, legislazione e monitoraggio, mentre l'esecutività delle materie è stata affidata al livello territoriale. Una terza azione è stata compiuta nell'ambito della revisione dell'organizzazione cercando di semplificare e ridurre la ridondanza di strutture considerate superflue o obsolete (a livello di Ministeri ad esempio) e di razionalizzare i servizi (aziendalizzazione dell'Unità Sanitaria Locale ad esempio): il risultato complessivo non è stato però ottimale e sicuramente inferiore alle aspettative. Si è delineata poi una semplificazione nell'ambito della dimensione dell'attività delle pubbliche amministrazioni. In particolare si è realizzato uno snellimento e una razionalizzazione dei processi amministrativi, delle prassi operative che ha veramente cambiato il volto della pubblica amministrazione, rispetto al passato, anche perché non si è trattato soltanto di modifiche alla legislazione in materia o dell'introduzione dell'informatizzazione, ma di un vero e proprio cambiamento

culturale che ha inciso sulle prassi consolidate, tradizionali, date per scontate. L'introduzione di un sistema di valutazione, almeno sulla carta, relativo all'efficienza dell'utilizzo delle risorse e l'efficacia degli interventi, la separazione tra funzione politica e funzioni gestionali e una dotazione di maggiore responsabilità e strumenti manageriali ai dirigenti e privatizzazione del rapporto di lavoro per i dipendenti pubblici completano il quadro della riforma della pubblica amministrazione attuato in Italia in quegli anni. Responsabilità, flessibilità, risultato, valutazione e oggettività sono tutti i termini appartenenti alla retorica degli anni '90.

In realtà l'impressione è quella di una spaccatura netta tra le aspirazioni riformiste e la realtà: nonostante il richiamo al mercato e le tendenze isomorfiche nei confronti del mondo imprenditoriale, la pubblica amministrazione, dal punto di vista organizzativo, non sembra ricalcare, per tante caratteristiche, quell'oggettività tanto declamata. Basti pensare soltanto al tema delle carriere legate al merito, alle condizioni dei lavoratori sia in termini di contenuto del lavoro che dal punto di vista delle retribuzioni, della mobilità professionale, delle competenze ecc. E lo confermano anche gli stessi ricorsivi discorsi sulla necessità di riformare la pubblica amministrazione che tutti i governi ribadiscono, oltre che il clima di sfiducia che demonizza massivamente pubblica amministrazione, servizi e personale e che rafforza ulteriormente una logica di tipo privatistico, come unico strumento risolutore di problemi complessi e persistenti.

Alla base di questi processi di modernizzazione sta anche l'idea di un cittadino utente a cui la pubblica amministrazione deve dare risposte<sup>53</sup>. La novità, infatti, che emerge dalle riforme dello scorso decennio è sicuramente l'attenzione rivolta al cittadino come soggetto che entra a pieno titolo nel panorama delle decisioni riguardanti l'azione pubblica. La maggiore attenzione per aumentare la tutela dei diritti dei cittadini - nella prima metà degli anni '90 a livello di norme si affermano, infatti, progressivamente ampliandosi i "diritti di cittadinanza" - è andata di pari passo con l'impegno a puntare sul "risultato"

---

<sup>53</sup> Si pensi soltanto alla cosiddetta "legge sulla trasparenza amministrativa" L.241 del 1990.

dell'azione amministrativa. Viene meno dunque quell'idea, che ha prevalso nei primi novanta anni del secolo, di un'amministrazione pubblica che si colloca su un piano superiore rispetto ai suoi interlocutori siano essi dipendenti o cittadini o organizzazioni private, in sostanza una concezione unilaterale dell'azione pubblica basata su relazioni gerarchiche (Fedele, 1998). Anche il ruolo e le funzioni dello Stato cambiano e si passa da funzioni di gestione a funzioni di regolazione grazie anche all'orientamento espresso a livello di Unione Europea. Si è andato perdendo il carattere autoritativo delle azioni della pubblica amministrazione per rafforzare il carattere negoziale. Ed è proprio in questa direzione che anche il ruolo dei cittadini acquista spazio e fisionomia insieme all'idea di una amministrazione sempre più partecipata. Anche il decentramento che ha trasferito gran parte delle funzioni pubbliche alle amministrazioni territoriali, da quella regionale a quella locale, va nella direzione di un miglioramento dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini.

In sintesi vediamo dunque che gli elementi di fondo su cui le riforme hanno giocato sono stati: meccanismi che ricalcano una logica più strettamente manageriale tipica delle imprese<sup>54</sup>, elementi di modernizzazione che hanno favorito lo snellimento e la flessibilità della pubblica amministrazione<sup>55</sup> e elementi che hanno esaltato la partecipazione tra i diversi soggetti della *governance* soprattutto in alcuni settori come la sanità, il sociale, la cultura, l'ambiente, l'istruzione ecc. Naturalmente di fronte a tutti questi mutamenti che hanno portato ad esaltare un'amministrazione orientata ai risultati, il rischio di perdere sul terreno dell'imparzialità e del principio dell'eguaglianza rimane sempre in agguato (Sepe, Mazzone, Portelli, Vetrutto, 2003), laddove soprattutto flessibilità, rapporti fiduciari, modelli manageriali hanno favorito modernizzazioni di facciata, aumentando fenomeni di clientelismo e di dipendenza "insana" delle amministrazioni pubbliche dalla politica.

---

<sup>54</sup> Si parla oggi di "marketizzazione" riferendosi ad esempio all'introduzione dei DRG nella sanità, dei meccanismi di accreditamento nelle politiche sociali come i buoni scuola ecc.

<sup>55</sup> Ad esempio la decentralizzazione, la diffusione di strumenti contrattuali, la divisione per dipartimenti ecc.



Come abbiamo visto dunque il panorama dei sistemi amministrativi è molto vario e si connota per il suo carattere ibrido: accanto ad apparati di tipo burocratico, che si fondano ancora sul rispetto delle regole, convivono strutture di tipo aziendalistico che si muovono secondo principi di tipo privatistico e aree e settori che in una prospettiva di *governance* operano secondo una logica partecipativa coinvolgendo nelle decisioni e nelle politiche pubbliche soggetti e attori del territorio. Anche in questo caso non si può dunque fare riferimento *tout court* a una linea evolutiva che va dalla burocrazia tradizionale al *new public management*, fino a sfociare a regimi di *public governance*, ma occorre sempre tenere conto della natura composita ed eterogenea delle amministrazioni contemporanee (Gualmini, 2003) che in larga parte riflettono le specificità del contesto a loro volta influenzate da assetti, culture e pratiche consolidate. Da questo punto di vista anche il neo istituzionalismo non prospetta, infatti, un modello proprio di riforma amministrativa, ma propende per un'analisi approfondita del contesto e dei processi organizzativi per cogliere tutta la complessità dei processi di riorganizzazione (Girotti, 2007).

Inoltre si sta facendo avanti sulla scena amministrativa e politica anche l'idea che il mercato non può autoregolarsi e che dunque occorra un ripensamento anche del ruolo dello Stato verso quelle funzioni di regolazione che se apparivano più moderne rispetto a quelle deputate alla gestione, in realtà venivano anche molto criticate soprattutto dai sostenitori della *deregulation*. Questo cambiamento di prospettiva è stato certamente sollecitato dalla situazione di crisi economica e sociale che pervade tutti gli Stati: a partire dagli attacchi terroristici fino alle conseguenze concrete della finanziarizzazione dell'economia, alla crisi della rappresentatività, al risorgere di sentimenti di nazionalismo e localismo e ai conflitti di civiltà tra nazionalità, religioni ecc... Il crescente e inedito bisogno di sicurezza e le nuove domande sociali di inclusione allarmano le istituzioni democratico-liberali che mostrano difficoltà crescenti a tenere tutto sotto controllo. La fiducia smisurata allora verso il mercato sembra oggi vacillare anche per i più accaniti sostenitori che si accingono a sostenere anziché la *deregulation tout court* una migliore

*deregulation*, prospettando addirittura soluzioni che prevedono forme di nuovo protezionismo sia in campo economico - commerciale che sociale<sup>56</sup>. Il paradigma organizzativo di stampo manageriale che ha prevalso negli anni '80 e '90 comincia a mostrare dunque le prime incrinature mentre diventa sempre più chiara la sua maggiore utilità nell'ambito imprenditoriale e l'impossibilità di utilizzarlo in un contesto di politiche pubbliche, se non al massimo come elemento esterno e come stimolo critico (Sepe, Mazzone, Portelli, Vetritto, 2003).

Se dunque l'amministrazione nazionale deve assecondare il processo europeo e le spinte che da esso vengono nel senso di un alleggerimento dell'amministrazione da più punti di vista, è anche vero che occorre una riqualificazione delle stesse forme di intervento e dunque anziché *meno Stato*, come le stesse ricette liberiste propongono, si deve puntare piuttosto su un *diverso Stato* in grado di operare secondo uno stile negoziale nella progettazione di nuovi sistemi di regolazione (Fedele, 1998).

Nel prossimo paragrafo analizzeremo più da vicino il tema della *governance* locale quale luogo specifico della cittadinanza, di identità e soggettività istituzionale che contende sovranità allo Stato (Perulli, 2000), saltando sempre più spesso la mediazione nazionale e intrecciando reti di relazione competitive e cooperative con altri attori, territori e livelli di governo.

## **2.8. Governance: il ruolo degli enti locali nello sviluppo del territorio e delle città**

Lo Stato-nazione, come abbiamo visto, almeno nelle configurazioni tipiche della modernità industriale ha definitivamente perso la sua capacità di strutturare e dominare i flussi, i gruppi, di organizzare le istituzioni, di imporre la sua cultura (Le Galès, 2006) e grazie alla mondializzazione della economia,

---

<sup>56</sup> Si veda ad esempio la questione immigrati.

ma anche dell'informazione e della cultura, ciò ha prodotto effetti anche in campo istituzionale. Sono nati nuovi centri di governo sia sul piano mondiale o continentale, che nazionale e locale e cresce la rilevanza dei governi sub-nazionali quali le regioni, i comuni e soprattutto le grandi città (Bobbio, 1996). Il paradosso che emerge è che lo Stato mentre sembra da un lato troppo grande per dare le giuste risposte ai problemi e alle richieste contingenti emergenti sul piano locale, dall'altro risulta troppo piccolo e con poca forza per poter pesare sugli scenari globalizzati e per controllare gli attori economici sovranazionali (Davico, 2006). In questo scenario si apre spazio per un rinnovamento radicale del ruolo dei governi locali e delle città stesse che vengono a trovarsi al centro di una doppia tensione dialettica: da una parte la dimensione globale e quella locale, dall'altra le spinte alla cooperazione e alla competizione. Gli amministratori locali si trovano oggi a gestire una serie di problematiche che il decentramento e la tendenza verso la differenziazione delle politiche pubbliche ha riversato sui territori, spesso con poche risorse, pressati dai cittadini e dagli interessi organizzati che hanno aspettative sempre più elevate. E d'altra parte non bisogna dimenticare che i destini delle città spesso vengono giocati a livello sovralocale in genere sovranazionale, ma anche continentale e comunque in un'ottica sempre più globale<sup>57</sup>. Tra attori del territorio e governi locali nasce la possibilità di elaborare forme di *governance* particolari e di organizzarsi anche come soggetti della *governance* europea poiché le città diventano poli di aggregazione e di rappresentazione privilegiati di interessi, gruppi, associazioni, organizzazioni, abitanti<sup>58</sup>. Se da un lato si aprono questi scenari dall'altro appare evidente che questi processi di aggregazione, relazione, scelta, conflitto, rappresentanza ecc. creano situazioni frammentate che richiedono capacità politiche degli amministratori e del governo locale della città che sono chiamati ad affrontare anche temi scottanti che una volta erano regolamentati a livello centrale: basti pensare solamente alle questioni legate allo sviluppo economico, alla povertà, all'inquinamento, alla

---

<sup>57</sup> Si pensi ad esempio alle conseguenze sul territorio della perdita di un polo produttivo, di una sede istituzionale o di un evento a carattere nazionale ecc.

<sup>58</sup> Vedi anche capitolo quinto.

sicurezza ecc... E d'altra parte le città vengono considerate anche società locali incomplete proprio per sottolineare il legame delle strategie dei gruppi e degli attori locali alle trasformazioni più ampie del contesto (Le Galès, 2006).

Se è vero che i governi locali risultano essere caratterizzati dalla dimensione più ridotta e da limiti finanziari e funzionali imposti dai governi centrali, allo stesso tempo però risultano essere strategici per almeno cinque motivi (Bobbio, 2002). Il primo riguarda la democrazia: i governi locali sembrano essere ancora il baluardo di tali principi, caratterizzandosi sicuramente per un più stretto rapporto con i cittadini. Mentre nelle grandi città americane e della Gran Bretagna a partire dagli anni '80 si va assistendo ai primi segnali di un distacco tra governo e comunità e di un indebolimento dei principi democratici (crescita dell'astensionismo, declino della legittimità dei rappresentanti politici dei cittadini, aspettative e richieste sempre più eterogenee da parte dei gruppi e dei cittadini ecc.) l'Europa sembra per ora resistere: la partecipazione sebbene in calo rimane tuttavia elevata (Le Galès, 2006). Anche in Italia, però, è il livello nazionale che viene riconosciuto dai cittadini come il vero spazio di confronto con un suo peso politico determinante: è qui, infatti, che si mettono in discussione le scelte più importanti della vita nazionale al di là della concretezza dei temi che vengono trattati a livello locale. A fronte anche di questa consapevolezza le città si attivano comunque per stimolare il dibattito legato a temi locali e per far rivivere la democrazia promuovendo meccanismi e procedure di partecipazione diretta dei cittadini: nonostante la crisi politica degli anni '90, infatti, anche in Italia, come già ricordavamo, diverse sono le iniziative di conferenze cittadine, di referendum di iniziativa popolare, di tavoli e consultazioni di partecipazione ecc. (Le Galès, 2006; Bobbio, 2002; Bobbio, 2004). Iniziative queste ultime di mobilitazione della cittadinanza che nascono (anche se a volte non esclusivamente) per cercare legittimazione e consenso: è il caso di interventi di riqualificazione urbanistica, di elaborazione di piani regolatori, di programmi nati nell'ambito di Agenda 21 per lo sviluppo sostenibile ecc. (Bobbio, 2004).

Le forme di partecipazione possono comunque essere molto diverse tra loro: vi sono quelle che richiedono un parere di tipo consultivo a cittadini, associazioni e organizzazioni, quelle che invece chiedono ai soggetti di entrare nel merito dei progetti presentati, negoziando con l'amministrazione fino a formulare interamente proposte concrete e quelle che coinvolgono i cittadini per valutare e discutere una politica pubblica (Bobbio, 2002).

Altri motivi che mettono in rilievo l'importanza del governo locale sono la produzione di servizi ai cittadini, la ricerca di innovazione che viene incentivata proprio per la stessa prossimità con i cittadini e il fatto che la dimensione locale sia ritenuta prioritaria perché si intreccia con altri livelli di governo soprattutto nell'ambito delle politiche pubbliche. Infine si mette in luce la rilevanza del locale anche a livello sovranazionale a discapito del nazionale, dovuta al decentramento e alla globalizzazione. Decentramento che non sta avvenendo però solo nei confronti della dimensione micro, ma anche verso la società stessa attraverso un ritiro dello Stato, soprattutto per certe politiche pubbliche, che lasciano il posto a meccanismi di mercato, ai privati o al terzo settore (Bennet, 1990).

Per entrare nel merito e comprendere meglio ciò di cui stiamo discutendo vogliamo fare qui riferimento alle quattro diverse tipologie di governo locale che Bobbio (2002) distingue: si va dal governo di istituzioni territoriali, generaliste e autonome quali i Comuni, a quello di secondo grado che comprende istituzioni generaliste non elette direttamente dai cittadini, ma da altre istituzioni come le Comunità montane, le Unioni di Comuni, ad esempio; alle agenzie locali specializzate su uno stesso ambito di intervento che possono assumere diverse configurazioni giuridiche ed essere elettive o meno come, ad esempio, le Aziende Sanitarie Locali e infine gli apparati locali dipendenti dal centro come, ad esempio, le Prefetture.

Nonostante sussistano differenze nei vari paesi, legati alla tradizione storica e alle strutture economico-sociali di ciascun contesto, tuttavia nell'ultimo decennio tali divergenze si sono molto attenuate. Le tendenze comuni dei sistemi di governo municipalizzato vanno, infatti, verso una direzione

personalistica, efficientistica e antipolitica (Mastropaolo, 2000): basti pensare alla predominanza dell'esecutivo sul consiglio, alla personalizzazione dell'esecutivo che è avvenuta attraverso l'elezione diretta del sindaco<sup>59</sup>, che perde le sue connotazioni più strettamente politiche e diventa una figura più manageriale, la dimensione a-politica e manageriale dove proliferano figure professionali a cui vengono affidati compiti esecutivi.

Prevale dunque una tendenza al tecnicismo che assomiglia un po' a quello che era avvenuto negli Stati Uniti mezzo secolo fa.

Allo stesso tempo, però, non bisogna sottovalutare le pressioni che spingono verso la frammentazione e il gioco di ricomposizione tra Stato, mercato e società civile che conducono per reazione a un ritorno alla politica: quella politica che si fa portatrice di istanze di integrazione sociale e di rappresentazione da parte dei rappresentanti politici, dei leader, dei sindaci, con la finalità di ricomporre il quadro, di trovare linguaggi comuni e condivisi, valori, strutture di interazione, di istituzionalizzare l'azione collettiva, di rendere visibile la responsabilità (Le Galès, 2006).

Da una parte dunque manager che si misurano sul fronte interno della pubblica amministrazione, per rammodernarla, renderla più snella ed efficiente, basti pensare ai "nuovi" sindaci italiani delle grandi città, eletti negli anni '90, che si sono trovati a gestire città e problemi, avendo alle spalle macchine burocratiche lente, rigide e mastodontiche e che quindi, prima di tutto, hanno cercato di avviare processi di riforma della stessa amministrazione (Le Galès, 2006). E dall'altra sindaci e assessori come figure politiche che mediano tra le istanze, che promuovono e cercano di mettere in moto processi di attivazione della società e dei cittadini.

Anche le politiche a livello locale stanno subendo diversi mutamenti. Cambiano le priorità perché diventano centrali rispetto al passato politiche orientate allo sviluppo locale anziché solo al sociale e al territorio *tout court*; si modificano le modalità di gestione dei servizi, si passa infatti dall'attività di "*rowing*" a quella di "*steering*" affidando a terzi servizi con lo scopo di snellire e

---

<sup>59</sup> Con la legge del 25 marzo del 1993.

flessibilizzare; e infine muta il rapporto con i cittadini che da destinatari passivi diventano soggetti presenti, spesso partecipi soprattutto su alcune scelte (Bobbio, 2002). Rispetto alle politiche pubbliche i tre assi portanti che comunque si muovono a livello locale sono proprio quelli citati relativi allo sviluppo economico, al *welfare* e al territorio (Brugué, Gomà, 1998). Trovano, infatti, ampio spazio, dopo l'esaurimento del modello di stato sociale *keynesiano*, la riduzione degli stanziamenti statali e la crescente competitività tra le città, in uno scenario globalizzato, tutte quelle politiche legate alla promozione e alla crescita del territorio. Le città diventano protagoniste, cercando di sfruttare anche le relazioni e le risorse di possibili partner locali per migliorare il loro posizionamento e il vantaggio competitivo. E' il successo di strategie di *marketing* territoriale, della pianificazione strategica, delle diverse carte che sanciscono patti per lo sviluppo sostenibile tra città a livello europeo, della promozione dell'immagine delle città che cercano così di attrarre talenti e capitali. Si moltiplicano le strategie per migliorare l'attrattività verso l'esterno, per renderle appetibili, interessanti e il discorso vale non soltanto per le grandi città di interesse storico o artistico, ma anche per i centri più piccoli e fino a qualche tempo fa non erano valorizzati da questo punto di vista<sup>60</sup>. E molto spesso dalla città intesa come comunità si diffonde l'idea di una città azienda (Bobbio, 2002) da commercializzare e da promuovere. Il linguaggio economico e aziendalistico incombe facendo prevalere un modello di sviluppo che punta forse più sul coinvolgimento dell'esterno che sui cittadini stessi e la loro crescita. Di fronte a questa tendenza da una parte il rischio è quello di alimentare ancora di più fratture, divisioni e disuguaglianze tra diversi livelli di cittadinanza, dall'altro l'attenzione alla valorizzazione delle città e dei loro patrimoni, se fatta con certi criteri che sono quelli del coinvolgimento, della condivisione, della partecipazione, del rispetto della città e dei suoi abitanti, in una logica di apprendimento e riflessione, sono sicuramente elementi interessanti.

---

<sup>60</sup> Vedi anche capitolo quinto.

Queste tendenze che portano a esaltare strumenti, strategie e visioni di tipo economico sono da ricondurre alla diffusione, un po' ovunque, del *new public management* che come abbiamo visto, ha attecchito anche in Italia, un paese in cui la struttura risulta intrisa e fondata su precetti pubblicistici del diritto amministrativo. Si tratta della nuova concezione antiburocratica del modello di governo locale che ritiene che la pubblica amministrazione debba "timonare" anziché "remare" (Osborne, Gabler, 1992) ovvero fissare le regole e gli obiettivi principali e delegare la funzione di produzione dei servizi. E' infatti a livello locale che queste spinte post burocratiche trovano terreno fertile per essere sperimentate anche con il rischio di incorrere in un'ulteriore frammentazione dei servizi e del tessuto sociale delle città stesse, con relativa perdita o indebolimento della portata egualitaria e universalistica verso il rafforzamento di una visione e gestione basata sul privatismo (de Leonardis, 1998).

Nonostante queste tendenze e i rischi connessi è indubbio rilevare l'accresciuto ruolo dei governi locali che vedono aumentati i loro poteri, la loro autonomia e le loro responsabilità nei confronti della comunità in un panorama generale, però, che si diversifica e si fa più complesso. Da una prima fase di sperimentazione di pratiche partecipative, che si erano sviluppate soprattutto negli Stati Uniti dove la tradizione democratica diretta è molto forte insieme al diffuso capitale sociale territoriale, e poi successivamente nell'Europa settentrionale e in quella meridionale, si sta passando ad una fase in cui tali processi si stanno lentamente ma inesorabilmente istituzionalizzando, diventando più sistematici, più strutturati e meglio organizzati <sup>61</sup>.

Lo sviluppo di tali processi trova ragioni sia di tipo ideale che pratico: la ricerca del consenso su certe materie che cerca di ovviare anche alla debole legittimazione elettorale e di prevenire momenti conflittuali e di dissidio profondi da un lato e dall'altro il tentativo di responsabilizzare i cittadini di fronte a scelte che li riguardano più da vicino. E' il caso ad esempio della rigenerazione urbana che in Inghilterra ha visto lo sviluppo di un'urbanistica partecipata (Sclavi,

---

<sup>61</sup> Si pensi soltanto alle nuove figure professionali specializzate nella organizzazione di questi percorsi e nella conduzione dei momenti più strettamente di tipo partecipativo. Per non parlare degli strumenti metodologici adottati per rilevare le opinioni, per assemblare pareri, valutazioni, giudizi.



2002) che poi si è diffusa come modello nelle grandi città europee proprio per la convinzione, non solo, che senza il consenso dei cittadini è molto più difficile, se non impossibile, effettuare certe scelte destinate a cambiare il territorio e migliorare la vita delle città, ma anche nell'opinione che sia giusto far crescere i cittadini stessi, il loro potere e la loro capacità di incidere sulle questioni più rilevanti e che li toccano più da vicino<sup>62</sup> (Bobbio, 2002; Ciaffi, 2006).

## **2.9. Brevi note conclusive**

Come abbiamo esaminato nei paragrafi precedenti cambiano le forme di azione pubblica e i sistemi di regolazione: dal modello burocratico basato sulla centralità delle istituzioni si va verso un modello policentrico caratterizzato da una pluralità di attori e interazioni, da una trama reticolare e dall'affermazione di modalità negoziali che sostituiscono una regolazione di stampo gerarchico, autoritativo. La tendenza è quella di creare partenariati pubblico -privati, coalizioni in un'ottica che privilegi la dimensione multisetoriale e multilivello lungo l'asse locale, nazionale, sopranazionale.

Le nuove modalità dell'azione pubblica vanno di pari passo alle trasformazioni e alla diversificazione del ruolo rivestito dalle istituzioni amministrative. Così cambia il ruolo della pubblica amministrazione che da una posizione di comando e controllo che implicava anche una funzione di gestione diretta ed erogazione di servizi e prestazioni, assume sempre di più un ruolo di *enabling*, di sostegno, valorizzazione e supporto dei potenziali sociali di azione e auto-organizzazione di gruppi, organizzazioni, cittadini.

Alla base di tali cambiamenti determinati da tanti fattori come la crisi del *welfare state*, i processi di globalizzazione, di europeizzazione, di mercatizzazione ma anche l'esigenza di assicurare una maggiore efficacia ai programmi e agli interventi di carattere pubblico (Fedele, 1998), due sono gli elementi che emergono con maggior risalto:

---

<sup>62</sup> Per un approfondimento di questi temi si rimanda al capitolo terzo.

1. il decisore pubblico non detiene più saldamente la prerogativa di individuare gli interessi generali; si sfalda il modello gerarchico fondato su una legittimità di tipo legale razionale in base alla quale si definivano gli interessi generali. Più che di crisi della funzione pubblica si potrebbe, però, parlare di evoluzione della stessa. Il ruolo dell'amministrazione, infatti, si trasforma sostenendo e catalizzando aggregazioni o integrazioni fra gli attori interessati e divenendo, soprattutto a livello locale, promotore di nuove forme di cittadinanza<sup>63</sup>.
2. assume importanza la figura del cittadino utente non solo come cliente della pubblica amministrazione, ma sempre più come soggetto partecipe, interessato alla costruzione e al mantenimento dei beni comuni, alla gestione della cosa pubblica.

Da questi elementi affiora l'esigenza di individuare nuovi dispositivi in grado di gestire i rapporti tra i nuovi soggetti che emergono sulla scena politica e sociale e l'intrecciarsi degli interessi, parziali e particolari, in finalità collettive.

Nel modello emergente di amministrazione condivisa che abbiamo individuato e in molti campi del *policy making* la negoziazione comincia a rivestire un ruolo fondamentale incoraggiato anche dall'attenzione e dall'emergere di politiche costitutive che tendono a costruire regole riguardo alle regole. E' la stessa spinta all'integrazione tra attori, politiche e materie che spinge verso la costruzione di cornici regolative, normative e cognitive a supporto del coordinamento (Donolo, in Battistelli F., 2002). E abbiamo visto come, soprattutto in una società complessa dove le precedenti forme di regolazione non sono più in grado di dare risposte adeguate, diventi ancora più importante fare in modo che anche i regimi di *governance*, basati sulla rete, sulla diffusione della responsabilità e sull'integrazione degli interessi si fondino su contesti istituzionali in grado di stabilire le coordinate e i confini di processi e pratiche di tipo pubblico.

---

<sup>63</sup> Diventa cruciale anche il discorso legato alla natura pubblica o meno degli assetti della fornitura e dei servizi e beni prodotti di cui però parleremo nel capitolo terzo.

Il crescente ricorso a logiche deliberative sottolinea la fiducia che si ripone sulla possibilità di costruire in itinere intese cooperative, basate su forme dialogiche di razionalità, mentre il fiorire di dispositivi partecipati o partecipativi fa leva sulla mobilitazione dei cittadini e delle comunità locali. Lo stesso spostamento a livello locale<sup>64</sup> viene visto come via per individuare una scala di azione e di governo in grado di facilitare l'innescare e lo sviluppo di questi processi nel loro insieme. Bisogna porre attenzione però ai rischi a cui si potrebbe incorrere sottovalutando le tensioni che scaturiscono dal tema della rappresentanza dei soggetti privati e della scarsa legittimazione democratica dei soggetti che fanno parte dei grandi *network*. Tali rischi porterebbero, infatti, ad esaltare la forza e il potere di gruppi di interessi, di posizioni di *lobby* e corporative, innescando conflitti più o meno latenti.

Abbiamo parlato di *governance* e pur nelle sue note costitutive ambigue e vaghe, tale concetto viene a delineare uno spostamento dei riferimenti dell'azione pubblica dalle strutture per il governo (*government*) ai processi del governare. E' forse possibile individuare nella nozione di *governance* una dimensione statica e una più dinamica. Per quanto attiene al primo aspetto possiamo riconoscere nelle sue configurazioni concrete: interessi e posizioni precostituite, riferimenti regolativi, normativi e cognitivi istituzionalizzati, catene gerarchiche, apparati organizzativi pubblici e privati ecc. Mentre nella dimensione dinamica e processuale, al contrario, ritroviamo razionalità plurali che si confrontano fra loro, logiche dell'incentivazione all'auto-organizzazione, interessi che si definiscono e ridefiniscono contestualmente, nuove regolazioni che costituiscono l'effetto emergente di interdipendenze multiple e di flussi nelle trame reticolari e policentriche (Bifulco, 2006). Come abbiamo sottolineato, però, è sempre importante distinguere tra le retoriche e le pratiche della *governance*. All'interno di tale nozione, infatti, è possibile riscontrare diversi

---

<sup>64</sup> Nel riferimento insistito del livello locale delle politiche derivano discorsi e processi di delegittimazione dell'orizzonte di generalità storicamente identificato dallo spazio statale-nazionale, sia fenomeni adattivi di ricentraggio della società a scala locale che lasciano intravedere nuovi punti di equilibrio nel rapporto fra auto-organizzazione sociale e regolazione politico statale (Bagnasco, 2003).

elementi: da sperimentazioni e pratiche delle decisioni a base consensuale, fondate su forme di legittimazione democratica dal basso a assetti e dinamiche che aumentano gli interessi privati e particolari, non essendo sottoposti ai vincoli della mediazione istituzionale (pubblica) richiesti dal sistema della rappresentanza. Da riorganizzazioni dei sistemi pubblici basati sull'accessibilità e l'ascolto che alimentano o istituiscono modalità condivise di progettazione e realizzazione dell'attività amministrative attraverso una pluralità di linguaggi e attori a opacità, accessi negati, trame nascoste, arene che diventano private caratterizzandosi per rapporti e prove di forza con una debole mediazione e pochi riferimenti di legittimità. In sostanza due *governance* molto diverse tra di loro una legata alle logiche di mercato e basata sugli interessi privati, l'altra su logiche comunitarie basata sulla fiducia (Bifulco, de Leonardis, 2002).

La prima, insieme al *new public management* come suo modello di applicazione concreta, crede nell'equivalenza tra dominio pubblico e spazio di erogazione commercializzata di beni e servizi. Il concetto di consumatore diventa un potente dispositivo di riduzione del quadro di riferimento valoriale, simbolico e normativo in cui è iscritto il concetto di cittadino e la rilevanza posta sulla fornitura dei servizi si affianca alla svalutazione o all'indebolimento della capacità politica di cui si alimenta la democrazia (March, Olsen 1997). E' questa una prospettiva che promette soluzioni semplici e lineari, al riparo da contraddizioni, conflitti e tensioni (leggi anche spinte isomorfiche di natura imitativa). Il rischio è alto, così come le tensioni che si creano tra l'esigenza di coltivare l'autonomia individuale, evitando che danneggi la coesione della comunità, e l'esigenza di assicurare un tessuto regolativo e normativo condiviso, evitando che ne derivi la soppressione della libertà.

L'intermediazione è un terreno importante di espressione e accelerazione di quella metamorfosi dell'azione pubblica che si sintetizza nel passaggio dal *government* alla *governance* che interessa l'assetto dei poteri politico-amministrativi e i parametri del loro esercizio, in ambito urbano e locale. Questo passaggio sembra scuotere l'architettura amministrativa moderna nelle sue fondamenta tradizionali. Nei suoi termini generali la *governance* richiama

ambienti regolativi frammentati e incerti: assume rilevanza, allora, il coordinamento di attori, gruppi sociali e istituzioni e l'azione di definizione e di conseguimento di scopi collettivi e specifici (Le Galés, 1995, Bagnasco e Le Galés, 2001).

Compiti di regia, *pilotage*, *steering* rafforzano la dimensione processuale dell'amministrare perché richiedono di dirigere processi a bassa integrazione, costruendo una struttura reticolare della responsabilità chiara e condivisa, definendo e conseguendo fini collettivi e specifici e assicurando flessibilità ed efficacia. Attenzione però perché il pilotaggio delle reti non si può ridurre a semplice coordinamento da parte di governi. Questi ultimi invece, come attori politici, godono di risorse per orientare il comportamento degli attori nella rete, per effettuare arbitraggi tra le varie reti, per legittimare certe scelte. Queste nuove funzioni si affiancano a quelle classiche della produzione dei servizi e dei beni e all'elaborazione di regole e valori (Lorrain, 1997).

La *governance* non sostituisce, quindi, il governo e l'articolazione tra le reti, non è soltanto una soluzione più economica per il coordinamento. Ciò che risulta fondamentale è la modalità attraverso la quale i regimi di *governance* possono arrivare ad assicurare scelte e valori collettivi, a risolvere dibattiti contraddittori e scontri tra interessi diversi, ad affermare l'interesse generale e la legittimità piena delle decisioni. C'è un richiamo evidente dunque non ad una capacità politica più debole o assente ma al contrario alla necessità di una politica in grado di assumersi il ruolo di *steering* dei processi partecipativi e di forte responsabilità.

A differenza del *new public management* più descrittivo, la *governance* ha avuto il merito di reinterpretare l'assetto strutturale della pubblica amministrazione che non viene più raffigurato in modo gerarchico e centralizzato, ma come un reticolo di sottounità organizzative in costante interscambio con l'ambiente e in cui coesistono diversi criteri di organizzazione del lavoro (Gualmini 2003).

In questo scenario il locale diventa luogo privilegiato di sperimentazione di pratiche di tipo inclusivo: il comportamento autoregolato degli attori locali non viene più percepito dal centro come una sorta di disfunzione, ma come un allentamento nei rapporti interistituzionali e interorganizzativi, una risorsa da attivare. E in questo senso possiamo affermare che si sta aprendo una nuova stagione che supera quella iniziale di sperimentazione vera e propria raggiungendo un certo grado di istituzionalizzazione e sistematicità.

E in tutto questo come cambia la pubblica amministrazione e cosa significa cambiamento? Nonostante le retoriche che vogliono una pubblica amministrazione efficiente, snella e orientata ai principi del mercato si sta facendo strada, anche in Italia, la convinzione che a problemi complessi debbano essere fornite risposte non semplicistiche. Non basta, infatti, imitare da altri contesti in modo irriflesso comportamenti che non appartengono alla sfera pubblica, spinti solamente dall'esigenza di adeguarsi agli standard economici vigenti (si pensi ai processi di globalizzazione) o ad orientamenti provenienti da organismi sovranazionali. Innovare significa che il cambiamento deve riguardare innanzitutto le condizioni e le questioni cruciali sulle quali si gioca la credibilità e la legittimazione della pubblica amministrazione (democraticità, *publicness*, efficacia, trasparenza ecc.). Il cambiamento, inoltre, deve essere sentito come una propria partitura, una riscrittura a partire dalle proprie corde, dalle proprie esigenze e caratteristiche, un riconoscimento culturale e una condivisione da parte anche della base organizzativa della pubblica amministrazione e non semplicemente una presa d'atto di un qualcosa che viene dall'alto o dall'esterno.

Verificare se le spinte partecipative e i dispositivi che stanno prendendo piede in questi ultimi anni possono rappresentare l'occasione per nuove modalità di regolazione pubblica, nuovi strumenti di innovazione della pubblica amministrazione e dell'azione pubblica, significa affrontare il tema in modo non retorico: declinare i processi deliberativi e inclusivi nel territorio di riferimento, analizzarne la cornice istituzionale all'interno della quale assurgono, esaminare le regole del gioco, il ruolo delle istituzioni amministrative, i soggetti che ne

prendono parte e gli interessi, la trasparenza o meno delle modalità in cui questi giochi vengono condotti, la rappresentatività dei soggetti, la democraticità dei processi ecc. Sono queste le tematiche e le questioni che a livello teorico verranno affrontate nel prossimo capitolo e a livello empirico nella seconda parte di questo lavoro di tesi.

## **Capitolo 3**

### **Innovazione sociale della pubblica amministrazione e processi partecipativi**

#### ***3.1. Introduzione***

In questo terzo capitolo analizzeremo il tema del cambiamento organizzativo e istituzionale della pubblica amministrazione attraverso un'analisi del nuovo approccio inclusivo che la pubblica amministrazione, dal punto di vista dei processi decisionali e delle politiche pubbliche, sta adottando in maniera sempre più massiccia.

Il nostro interesse di ricerca sta infatti proprio nel cercare di capire quanto i modelli partecipativi potrebbero rappresentare una modalità da parte della pubblica amministrazione di recupero di una progettualità politica, di una responsabilità etica, di un rapporto diverso con l'ambiente sia esterno che interno. Quanto, cioè, i modelli di tipo deliberativo, al di là delle retoriche e delle pratiche adottate più come riflesso e imitazione che come momento di reale crescita e apprendimento, potrebbero costituire un terreno fertile su cui la pubblica amministrazione possa sperimentare nuove architetture organizzative, apprendere competenze diverse e praticare forme e modalità inedite di relazione a partire dai propri addetti sino ai cittadini e alla società civile. In breve quanto la pubblica amministrazione possa innovarsi.

Se le istituzioni diventano la garanzia dell'ordine sociale, della riproducibilità di certe condizioni come il legame sociale e la socialità, i beni comuni allora diventano utili e anzi indispensabili. Un modo per riallacciare i rapporti con la società, per sfuggire alla condizione della "tragedia dei beni comuni" alla quale



le stesse istituzioni sono sottoposte e tra queste anche la pubblica amministrazione. Senza contare che tale cambiamento organizzativo potrebbe condurre a una inversione di rotta anche nella percezione del carattere istituzionale della pubblica amministrazione, nei suoi tratti più legati, nel comune sentire, ad una visione negativa, vischiosa e inerte.

Si indagheranno perciò i processi di costruzione e di governo di tali modalità partecipative, attraverso una lettura della dimensione pubblica, dello statuto pubblico delle azioni e delle relazioni amministrative. L'obiettivo sarà quello di mettere in evidenza il carattere sociale, collettivo di questi processi partecipativi ovvero quanto tali processi sono volti a riprodurre comunicazione pubblica, corresponsabilità e cooperazione, cittadinanza, senso civico, bene comune, o al contrario culture, valori e modelli privatistici. Si cercherà, infatti, di cogliere anche la retorica che ruota intorno al tema e al concetto della partecipazione, e come da una certa interpretazione del concetto possano discendere pratiche e culture molto diverse tra di loro.

L'analisi e la comprensione di tali dimensioni permetterà di capire come funziona quotidianamente la pubblica amministrazione, come sta cambiando e come si sta modellando il servizio pubblico.

### ***3.2. L'innovazione sociale nella pubblica amministrazione***

Innovare la pubblica amministrazione attraverso una grande riforma che possa restituirle efficienza e toglierle quella patina ingessata di immobilismo in cui versa ormai da decenni appare, agli occhi di molti, l'unica soluzione possibile. L'unica strada percorribile che aleggia come un "mito" nella retorica quotidiana legata ai temi del cambiamento amministrativo. Si tratta di schemi già conosciuti, di *routine* che si ripetono ormai da decenni e che tuttavia non hanno perso il loro smalto, anche se risultano alla prova dei fatti ormai privi di reale contenuto e concretezza. E' quanto si potrebbe affermare per il modello stesso dell'organizzazione moderna intesa come struttura formale e razionale:

è noto, infatti, che il mito organizzativo della razionalità ha sempre contribuito a considerare certi modelli di azione come legittimi, credibili e normali (Morgan, 1991; Meyer e Rowan, 1977).

I diversi tentativi di riforma che si sono succeduti nei vari decenni, cominciano a mettere in evidenza il circolo vizioso che mette in corto circuito anche i presupposti del cambiamento, le definizioni stesse del problema e delle sue soluzioni. Si parla così di immagini stereotipate della pubblica amministrazione, di ideologia della riforma (Dente, 1989), di riproposizione di questioni e schemi fissi di ragionamento sulla pubblica amministrazione (Sepe, 1995). March e Olsen (1992) addirittura, sostengono che la pubblica amministrazione sia l'oggetto classico per eccellenza della retorica. In sostanza per questi autori la pubblica amministrazione sarebbe al centro di comunicazioni opache, bloccate, ripetitive e ritualizzate in cui il vero oggetto non è tanto il cambiamento della natura organizzativa e istituzionale, quanto un mero discorso relativo al potere e al conflitto degli interessi. Per stessa ammissione anche della cultura giuridica e legislativa, si indebolisce così l'idea "mitica" della grande riforma calata dall'alto, per lasciare maggiore spazio e cura agli aspetti legati all'implementazione, all'applicazione delle politiche, al processo di "messa in opera" (Dente, 1989; Freddi, 1989).

Anche in Italia, come abbiamo visto nel secondo capitolo, si pone grande attenzione a questioni legate alla funzionalità, all'efficienza attraverso l'inserimento e l'adozione di misure e strumenti che tentino di intervenire sull'aspetto economico, di potenziare il controllo e la gerarchia, di migliorare la coerenza (Bifulco, de Leonardis, 1997). I problemi e le soluzioni sono spesso inquadrati all'interno di un linguaggio e una cultura giuridica che via via, con gli anni, si è trasformata in vocabolario economico, per poi adottare i canoni del lessico aziendalista/manageriale<sup>65</sup>. La pubblica amministrazione si configura o come un apparato di norme in cui prevale un approccio orientato all'esecutività o come un'impresa che perde, inevitabilmente, il suo carattere

---

<sup>65</sup> Vedi capitolo 2, tab. 1 in cui attraverso i diversi modelli amministrativi si sono ricostruite le retoriche legate all'amministrazione pubblica.

principale di produzione di beni pubblici. La riforma viene comunque vissuta come una punizione nei confronti soprattutto di dipendenti e politici e dei loro privilegi (D'Albergo, 1995). Il capro espiatorio per tutti i mali che l'affliggono diventa lo stereotipo del burocrate e della burocrazia inefficiente, inerte, incapace di soddisfare le richieste dei cittadini e costosa.

Così le riforme si concentrano sugli aspetti quantitativi - riduzione di costi, funzioni, ecc. - senza soffermarsi sugli elementi costitutivi, di sostanza, legati alla pubblica amministrazione intesa sia come istituzione che come organizzazione. Si privatizzano servizi e settori, ad esempio, senza diagnosi adeguate che tengano conto della struttura organizzativa, della sua valenza culturale, del fatto che la pubblica amministrazione è gestita e popolata da persone (e non solo da risorse), ma anzi pensando a come rendere efficiente un'organizzazione-macchina, paragonando il contesto pubblico al mondo imprenditoriale, all'interno di un'ottica razional-strumentale e di una logica mezzi – fini<sup>66</sup>.

La diretta conseguenza di questo modo di ragionare porta a considerare l'amministrazione come qualcosa di ridondante, pedante, superfluo. Ecco allora le misure (valide per ogni settore al di là delle premesse e delle singole condizioni) di esternalizzazione, di privatizzazione, di ridimensionamento che relegano l'istituzione pubblica ad un ruolo di regolazione, controllo, certificazione. Si assottiglia, si indebolisce, fino a dileguarsi in certi ambiti, il rapporto con la società, mentre i cittadini perdono ogni legame sia di mercato che di cittadinanza con i fornitori. Anche il servizio pubblico diventa postdemocratico: il governo rimane responsabile davanti ai cittadini solo per la politica generale, non per la sua attuazione nei dettagli (Crouch, 2003). Nel frattempo, pur imitando il mondo imprenditoriale con l'unico obiettivo di snellire, tagliare costi e risparmiare spesa pubblica, si dimenticano quelle componenti legate al servizio quali la relazione, la qualità, la flessibilità e la

---

<sup>66</sup> Non si vuole con questo fare di tutta l'erba un fascio non considerando anche le buone intuizioni e i risultati acquisiti dall'introduzione di tali strumenti, ma semplicemente mettere in risalto come un'ottica puramente strumentale e volta a soddisfare determinati requisiti di tipo meramente economico e razionale non può portare ai risultati di riforma e rinnovamento auspicati.

cooperazione che, al contrario sono tenute in grande considerazione dalle imprese private (Bifulco, de Leonardis, 1997) e si consolida, istituzionalizzandolo un modello di amministrazione basato ancora una volta sull'autorità e sui principi tradizionali della burocrazia classica: specializzazione, prevedibilità e coerenza. In sostanza il risultato è quello che, anziché acquisire maggiore efficienza ed efficacia, doti attribuite in maniera automatica e scontata al settore privato, in realtà si punta a sostenere, incentivare e potenziare tutto uno strumentario che assomiglia più alle vecchie e consuete formule burocratiche che allo sfavillante mondo dell'impresa (Dente, 1989).

Così come ci fa notare la Czarniawska (1995), il ricorso al concetto di efficienza, più che una misura concreta volta a creare la differenza rispetto a modelli amministrativi inefficaci, si ridurrebbe o comunque si connoterebbe fortemente come intervento, sebbene anche molto concreto e pratico<sup>67</sup>, in realtà ad elevata valenza simbolica, ritualistica, cerimoniale<sup>68</sup>. Mentre i cittadini perdono la loro effettiva possibilità di tradurre le loro richieste in azioni politiche e si va dissolvendo l'opportunità per loro di poter replicare e discutere sulla qualità di servizi e prestazioni (Crouch, 2003).

In questo contesto in cui vengono adottate misure, senza preoccuparsi delle singole specificità, oltre che delle modalità con cui le norme di riforma vengono applicate, le istituzioni si attrezzano per mettere in atto tutta una serie di difese di tipo organizzativo. Al di là delle intenzioni per cui certi strumenti potevano essere stati creati<sup>69</sup> essi si svuotano di contenuto, neutralizzando così le loro finalità originarie e incorporandosi nello stampo organizzativo esistente, attraverso la creazione di pratiche cerimoniali che nella sostanza dunque non ottengono gli effetti sperati (Rebora, 1987, 1991)<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Come ad esempio tutte le attività relative al bilancio e alla contabilizzazione.

<sup>68</sup> Gli stessi Meyer e Rowan (1977) evidenziano le culture, le pratiche, le *routine* quotidiane, le mappe cognitive e le opacità che stanno dietro l'attività del "fare il bilancio" nelle amministrazioni pubbliche che seppur diverse rispetto al passato, tuttavia non risultano più efficienti.

<sup>69</sup> Si pensi ad esempio a tutte le attività legate alla valutazione del risultato e non in base alla conformità alla regola, alla coerenza procedurale.

<sup>70</sup> Naturalmente non tutto viene applicato in questo modo e ciò che molto influisce anche su queste tecniche è sicuramente l'approccio che viene adottato, la finalità e la modalità con cui vengono promosse all'interno della p.a. Rebora G., (1987), La produttività degli enti pubblici: problema di misurazione o

Per ovviare a questi inconvenienti che non fanno altro che rafforzare l'idea, per combattere la quale sono nati, occorre partire dal livello organizzativo concreto della pubblica amministrazione, così come ci ricordano March e Olsen (1992), nel momento in cui si punta non tanto a qualche operazione di snellimento *tout court* o di *make-up*, ma a un'azione volta a cambiare la cultura amministrativa, i significati, le norme, le identità. Appellandosi esclusivamente all'autorità formale e al potere politico non si raggiunge, infatti, il sostegno e l'adesione al cambiamento sia degli addetti ai lavori che dei cittadini diretti destinatari degli interventi.

L'amministrazione, come si diceva nei capitoli precedenti, va considerata come un insieme di processi e al centro dell'analisi si pone l'organizzare e l'amministrare. Solo così facendo è possibile oltrepassare il paradigma burocratico per concentrarsi sulla materia di cui è fatta la pubblica amministrazione: modalità di interazione su problemi e soluzioni, processi comunicativi, scelte, culture e pratiche concrete. Anche la pubblica amministrazione è un artefatto e si alimenta degli schemi cognitivi, delle teorie in uso, dei costrutti valoriali e simbolici che stanno alla base, fondano le azioni quotidiane della pubblica amministrazione. Secondo Weick (1977, 1993) la pubblica amministrazione non è, infatti, un oggetto inerte ma, al contrario, costruisce attivamente (*enactment*) se stessa e il proprio ambiente con il quale interagisce: si connota cioè per essere un processo di costruzione intersoggettiva.

Considerata allora come tale, la pubblica amministrazione per essere analizzata e studiata necessita di un'attenzione diversa, di un obiettivo puntato in modo specifico sulla relazione che si crea, sul rapporto che si instaura quotidianamente tra essa stessa e i suoi addetti e tra essa e la società, i cittadini. Secondo un'ottica istituzionalista sarebbero inoltre tutte le mancanze, le incongruenze tra principi organizzativi diversi, le ambiguità, il lasco, l'opaco, i margini di conflitto nell'interpretazione della norma, a inceppare i meccanismi

---

problema di management?, in Il nuovo governo locale, n°3. Rebora G. (1991), La qualità dei servizi pubblici, in Azienda Pubblica, n°1.

di oggettivazione e reificazione intrinseci alle istituzioni, a mantenere vivo e problematico il rapporto, la relazione tra obiettivi e valori e la relativa discussione pubblica. In questa ottica diventa allora cruciale il rapporto tra cittadini e amministrazione, nel momento in cui tale relazione genera comportamenti e significati: è proprio da questo punto di vista che si osserva la qualità delle amministrazioni intese come istituzioni pubbliche che producono intelligenza collettiva dei problemi e delle soluzioni (de Leonardis, 1997). Se cambia il prodotto della pubblica amministrazione che non è più il "semplice" servizio o bene erogato, ma la relazione che si attiva, il processo appunto dell'amministrare, l'interazione tra cittadino e amministrazione diventa costitutiva del processo stesso. Sono infatti proprio le tensioni, i conflitti, le insoddisfazioni, le incongruenze, le incertezze che scaturiscono da queste interazioni ad indurre gli attori pubblici a ripensare ai modi amministrativi, a metterli in discussione, a imparare e apprendere da questi e a dare vita a nuovi corsi amministrativi. In molti casi la questione riguarderà maggiormente il trattamento, il mantenimento e la cura dell'intelligenza delle relazioni, più che la ricerca dell'efficienza *tout court* di dispositivi tecnici e procedurali (de Leonardis, 1997).

Un modo per prendere in considerazione questa interazione, questa relazione tra pubblica amministrazione e cittadini e tra amministrazione e propri addetti, ci sembra quello di riflettere sulla nascita e lo sviluppo di sperimentazioni ed esperienze di tipo partecipativo, quelle stesse che un po' in tutto Europa, e non solo, si stanno attuando a vari livelli. Considerarle a partire dal contesto politico e sociale in cui si attuano, cogliendone caratteristiche e tratti rilevanti in connessione con il nostro tema principale che è quello del cambiamento organizzativo e istituzionale della pubblica amministrazione.

Sottolineando i riflessi di queste pratiche sull'organizzazione concreta della pubblica amministrazione, dal momento in cui la riforma della pubblica amministrazione viene concepita anche come "autoriforma", ovvero il cambiamento viene inteso come un qualcosa che deve coinvolgere

direttamente tutto il personale ai vari livelli, le dimensioni organizzative e operative tangibili, le culture e le pratiche (de Leonardis, 1997).

### **3.3. *Dal paradigma postdemocratico allo sperimentalismo democratico***

Questa riconcettualizzazione della burocrazia attraverso la dimensione processuale, intersoggettiva e generativa ci può essere utile dunque come punto di partenza per "riscoprire" le istituzioni (March, Olsen, 1992; Bifulco, 1997). Per comprenderle nel loro merito, nelle loro logiche specifiche e nella loro vita reale, per capirne le linee di evoluzione, di mutamento, quello ricercato e auspicato, o al contrario involontario e dalle conseguenze negative (Donolo, 1997). L'approccio da adottare deve essere ad ampio spettro per evitare panacee e semplificazioni: per modificare le istituzioni deve essere chiaro, infatti, che non tutto può dipendere da dibattiti legislativi, misure normative, discussioni politiche, atti amministrativi. Le istituzioni cambiano se muta *la relazione tra cittadini e istituzioni* e se le stesse risultano all'altezza del loro compito principale che dovrebbe essere quello di indurre, incentivare e sostenere questa riqualificazione dei rapporti. E inoltre cambiano se si modifica *la relazione tra gli addetti alle istituzioni e i loro compiti e la vita delle istituzioni* (Donolo, 1997, p. 7). In sostanza se si creano nuove basi per un miglioramento qualitativo dei rapporti sia all'interno della pubblica amministrazione che verso l'esterno, se attecchiscono culture e pratiche inedite in grado di generare come conseguenza nuovi modi di concepire i problemi, di definirli, di rielaborarli culturalmente. In fondo come ben ci ricorda Donolo (1997, p.8) "*in democrazia le istituzioni siamo noi, un noi collettivo, nel quale oggi purtroppo facciamo fatica a riconoscerci*". Ci si ricorda delle istituzioni solo quando non funzionano, quando si parla di ingovernabilità, di crisi sociale, di incertezza del diritto, quando ci si accorge che quelle esistenti sono carenti, insoddisfacenti rispetto alle richieste, qualitative e quantitative, di beni pubblici necessari per realizzare

i propri programmi di vita. Le conseguenze di un tale atteggiamento sono da un lato i conflitti, le delusioni quotidiane, la mancanza di fiducia che si insinua nel rapporto con l'amministrazione, nelle interazioni tra cittadini e istituzioni. Dall'altro le inefficienze che si abbattano anche sulla vita economica e sociale, sullo scadimento della qualità della vita, sull'aumento dell'incertezza del futuro (Donolo, 1994, 1995).

Tutto ciò porta a delegittimare le istituzioni stesse a riprova del fallimento della politica, della sua capacità riformatrice, ma anche di una scarsa e cattiva cultura istituzionale in cui si assiste ad un vero e proprio oblio delle istituzioni, della loro natura costitutiva, della loro funzione e dei loro obiettivi. Amnesia istituzionale che come rileva Donolo (1997) dipende da una concezione economicistica dell'individuo, dalla logica razional-strumentale prevalente che considera le istituzioni solo in un'ottica strategica, utilitaristica, come ostacolo o al contrario risorsa appropriabile. Dimenticandosi che le istituzioni sono momenti normativi, comunicativi e costitutivi dell'attore e della stessa azione.

Come abbiamo già descritto nel secondo capitolo di questa tesi, questa situazione si è tradotta in una ripresa del pensiero di tipo liberistico a partire dagli anni '80 con la richiesta di "meno stato e più mercato". Il paradosso attuale, però, è che mentre si chiede più mercato, nessuno ama la concorrenza e mentre si chiede più impresa nessuno ama le sue scelte di esternalizzazione e le conseguenze negative. Così come tutti denunciano l'inefficienza della pubblica amministrazione, ma tutti godono di un qualche privilegio relativo a qualche nicchia protetta (Donolo, 1997).

In un universo postdemocratico (Crouch, 2003), altamente tecnologizzato e mediatizzato (Donolo, 1997), dominato da una democrazia telematica, virtuale, dove la tendenza è quella di una politica ridotta a dibattiti televisivi e a un'adesione per sondaggio da parte dei cittadini, tutto appare strumentale, calcolabile, monetizzabile. Più prevale questa ottica postdemocratica dove il confronto elettorale diventa uno spettacolo controllato da cultori della comunicazione strategica, più il cittadino diventa passivo, indifferente, noncurante e reagisce soltanto ai segnali che gli vengono lanciati (Crouch,



2003). La discussione pubblica verte esclusivamente su alcune questioni selezionate, la politica diventa un affare per pochi eletti, una questione di *problem solving* strettamente connessa a priorità di tipo finanziario e transnazionali (Pizzorno, 2001; Borghi, 2006). Così cominciano a scarseggiare la cultura democratica, il dibattito civile e politico, la comunicazione e la relazione tra istituzioni e cittadini si trasforma, impoverendosi e dequalificandosi (Donolo, 1997; Borghi, 2006).

In questo scenario politico e sociale assistiamo a movimenti che in apparenza risultano contraddittori: se da un lato le società si stanno muovendo verso il polo postdemocratico (Mastropaolo, 2001; Crouch, 2003), dall'altro si riscontra una rinascita di interesse nei confronti della vita pubblica e la ricerca di una maggiore inclusività nei processi e nei meccanismi decisionali (Pellizzoni, 2005; Regonini, 2005; Borghi, 2006). Ciò si verifica sia a livello teorico, nel dibattito scientifico, che a livello pratico, soprattutto sul piano locale, con sperimentazioni di tipo partecipativo che nascono da esigenze e richieste espresse dai cittadini, dalla società civile e dalla stessa pubblica amministrazione<sup>71</sup>.

Se diverse sono le esperienze che si diffondono un po' ovunque (Bobbio, 2007b), bisogna comunque fare attenzione per non attribuire capacità di innovazione sociale laddove queste non esistono e per discernere tra le diverse pratiche partecipative distinguendo finalità, modalità, contesto e risultati differenti raggiunti. Molti sono, inoltre, i modi di intendere la partecipazione da cui derivano sia ottiche e obiettivi dissimili fra loro che dispositivi concreti che davvero possono concentrarsi su aspetti irrilevanti<sup>72</sup> del processo partecipativo e perdere di vista quelle che dovrebbero essere le finalità, le dimensioni più

---

<sup>71</sup> A questo proposito Sabel (2001) chiama questa serie di iniziative di livello preminentemente locale volte a sperimentare nuovi tipi di rapporto tra cittadini e istituzioni "*sperimentalismo democratico*". Al suo interno comprende diverse e varieghe esperienze che hanno come obiettivo finale quello di riattivare l'interesse per la partecipazione dei cittadini e della società civile all'elaborazione e al trattamento di problemi collettivi.

<sup>72</sup> Come ad esempio concentrarsi soltanto sul momento decisionale e non sulla preoccupazione di costruire quelle basi sociali su cui si fonda l'interesse personale all'uso pubblico delle proprie competenze e della propria capacità di giudizio (vedi Borghi, 2008) ma la lista potrebbe essere lunga. Si rimanda per un'analisi dei punti critici al paragrafo 3.6.

vere in grado o meno di dare vita a processi di riconfigurazione e di riflessione della pubblica amministrazione.

Ai nostri occhi, infatti, appaiono interessanti e degne di approfondimento quelle esperienze che tentano di ricreare o di dare vita a spazi, progetti e opportunità che abbiano l'obiettivo di rivitalizzare, dare nuova linfa e intensificare la democrazia. Democrazia intesa come condizione che permetta ai cittadini, dal punto di vista materiale e simbolico, di essere attivi e di poter partecipare attraverso il dialogo, la discussione, la creazione di propri organismi autonomi alla definizione e alla soluzione di problemi collettivi e priorità della vita pubblica (Crouch, 2003; Borghi, 2006). Solamente queste esperienze, dal nostro punto di vista, potrebbero rappresentare momenti significativi di innovazione sociale della pubblica amministrazione. Ovvero costituire le basi per nuovi modi di relazione tra Stato e società civile, nuovi rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini che consentano una gestione pubblica più democratica (nel senso appena descritto), senza per questo sminuire o minimizzare il ruolo pubblico delle istituzioni (Nussbaumer, Moulaert, 2007) anzi, dando un contributo finalizzato alla loro "riscoperta" in contrapposizione ad una visione strettamente razionale e strumentale delle organizzazioni (March, Olsen, 1992).

Detto in altri termini si tratta del tema della sfera pubblica che è strettamente interrelato con le questioni connesse alle pratiche partecipative.

La cautela nell'analizzare queste esperienze non è mai abbastanza e ci sentiamo di procedere dunque con prudenza cominciando a distinguere innanzitutto tra le varie esperienze che rientrano tutte e a pieno titolo ma, con caratteristiche o sfumature molto diverse tra loro, nel vasto insieme delle pratiche partecipative, inclusive e deliberative.

Successivamente procederemo con l'identificare suggerimenti, criteri, indicatori la cui presenza in questi processi potrà rilevare se si tratti di pratiche concrete e reali di partecipazione, semmai non proprio lineari e semplici, ma comunque finalizzate al raggiungimento di principi di bene comune, utilità pubblica e buon governo.

### ***3.4. Il carattere sociale e pubblico dei processi partecipativi***

Sul tema della partecipazione pesa, come si accennava in precedenza, un'ampia retorica in senso sia positivo che negativo. Due sono le visioni, tra loro contrastanti, che si alternano: da un lato la partecipazione degli individui vista come qualcosa di salvifico, come utopia e dunque un sogno a cui si aspira, di fatto difficilmente raggiungibile e dall'altro come qualcosa di dannoso, una situazione oppressiva e angosciante dalla quale rifuggire (Pellizzoni, 2005b, Ciaffi, Mela, 2006). Da questo ultimo punto di vista, infatti, le esperienze partecipative con il loro avanzare frammentato, incerto e scarsamente legittimato non farebbero altro che appesantire lo stato di crisi delle istituzioni, arrivando persino a delegittimarle e depotenziarle nel loro ruolo politico, soprattutto in scenari in cui prevale la contrattualizzazione delle relazioni sociali e uno spaesamento delle stesse istituzioni nei confronti della complessità delle materie da trattare. L'ambivalenza e l'ambiguità di questa effervescenza partecipativa si può toccare dunque con mano ed è per questo che occorre distinguere tra i modi di vedere la partecipazione, le diverse forme e i dispositivi adottati. Al fondo di tale differenziazione, infatti, stanno concezioni diverse di partecipazione che poggiano su visioni differenti di società in base alle quali l'idea di partecipazione viene sostenuta o al contrario ostacolata e rigettata (Ciaffi, Mela, 2006)<sup>73</sup>.

Nel corso degli anni la cultura della partecipazione ha, infatti, conosciuto diverse fasi e fortune: se negli anni '70 partecipare acquista un senso politico e anti-istituzionale o di carattere religioso<sup>74</sup>, negli anni '80 la partecipazione perde di significato e si svalorizza, mentre tutto ciò che è dimensione pubblica viene

---

<sup>73</sup> Ciaffi e Mela (2006) individuano tre concezioni di società: organicistica; pluralistica e inclusiva; conflittualistica. In queste tipologie di società si va da un estremo all'altro. Da una parte vi è una concezione elitaria del potere che non condivide l'idea di partecipazione: coloro che detengono il potere decisionale non appoggerebbero l'idea di una apertura verso la società in senso partecipativo. All'estremo opposto troviamo, invece, il rifiuto antagonistico di partecipare da parte di gruppi di minoranza ritenuti in posizione di contrasto e conflitto, che per salvaguardare la propria identità si collocano su posizioni di opposizione.

<sup>74</sup> Politico e anti-istituzionale per le assemblee giovanili, le manifestazioni di piazza e religioso per l'impegno comunitario ed ecclesiale (Ciaffi, Mela, 2006).

accantonato a favore della sfera privata, personale. Si assiste così a fenomeni di "spoliticizzazione" dell'impegno che non appare più orientato al pubblico e alla collettività, ma diviene privato e individuale (Ciaffi, Mela, 2006). I grandi movimenti collettivi che si basavano sulla loro autonomia e sul loro antagonismo nei confronti delle istituzioni (Bobbio, 2002b) non hanno più la forza innovativa che possedevano anche solo dieci anni prima, mentre l'ambito istituzionale pubblico sembra caratterizzato da un orientamento che va nella direzione opposta alla partecipazione. L'idea che per risolvere la crisi (Morgan, 2005), risposte di tipo partecipativo sostenute da movimenti sociali imponenti, possano produrre dei risultati decade e ciò per diversi motivi tra i quali la crisi del *welfare* che toglie tutte le possibilità per un ampliamento ulteriore dei diritti (Hirsch, 1976), ma anche l'eccessiva violenza di alcuni movimenti contro le istituzioni e il farsi strada, in quegli anni, del modello di produzione postfordista, mal disposto verso vincoli e concertazioni (Kumar, 1995). Avanza così il mito del "decisionismo" contro le lentezze della burocrazia, quello dell'imprenditorialità sull'intelligenza collettiva (Ciaffi, Mela, 2006). A metà degli anni '90 il concetto di partecipazione ritorna in auge nuovamente, anche se epurato dalle sue connotazioni anti-istituzionali, di lotta, di protesta e con applicazioni diverse a seconda delle politiche in cui viene adottato. Il suo ritorno (Pellizzoni, 2005b), segnale di una crisi profonda delle istituzioni, viene letto come crisi della solidarietà sociale e come mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti delle stesse, percepite come incapaci di rispondere alle attese, alle richieste, ai problemi - organi involuti, piegati su se stessi, dai comportamenti autoreferenziali. Tuttavia, ciò nonostante, nelle esperienze concrete, pur numerose, si segnala una partecipazione che non sempre è sostanziale, convinta dal punto di vista quantitativo e qualitativo. La visione dunque di una partecipazione desiderata in modo diffuso e popolare tra i cittadini, invocata con veemenza non sembra corrispondere sempre alla realtà<sup>75</sup>, soprattutto quando ci si riferisce a percorsi partecipativi di tipo deliberativo che implicano come

---

<sup>75</sup> Come ben sottolinea Borghi (2008) diventa cruciale capire come sviluppare la capacità di partecipare dei singoli. E questo diventa compito di tutti, soggetti pubblici e privati, non solo delle istituzioni pubbliche che tuttavia detengono la maggiore responsabilità.

vedremo un coinvolgimento sul lato della discussione, dell'argomentazione tra i soggetti che vi prendono parte e che non si risolvono, *tout court* in contestazioni o raduni di massa a carattere estemporaneo. Anche la partecipazione non è dunque qualcosa che si deve dare per scontato.

Il quadro di riferimento in cui fioriscono queste pratiche partecipative è quello degli approcci dell'azione pubblica che implica il passaggio dalla logica del *government* a quella della *governance* (Bifulco, 2008), di cui abbiamo trattato nel secondo capitolo. In questa ottica la partecipazione può venire intesa in senso ampio come metodo, come modo di essere della pubblica amministrazione nel tentativo di mettere in pratica politiche innovative, intessendo reti di relazioni con la società civile e i cittadini (Ciaffi, Mela, 2006)<sup>76</sup>.

Tuttavia rispetto ad altri concetti come quello di negoziazione o di concertazione, ad esempio, per restare nello stesso ambito, quello di partecipazione rimane comunque più vago e indefinito, oltre che racchiudere in sé vari significati poiché comprende un insieme di pratiche che si differenziano a seconda di diversi fattori (della Porta, 2008). Basti pensare agli elementi della partecipazione nelle sue concrete attivazioni come la tipologia di attori coinvolti, l'oggetto di riferimento, i luoghi della partecipazione, le regole e le metodologie che ne fissano il governo, le forme di rappresentanza, il rapporto con la pubblica amministrazione o l'autorità politica oltre che la variabile territorio nella distinzione tra locale e nazionale e nei diversi paesi (Bifulco, 2008).

Proprio per la sua caratteristica di concetto ombrello (Ciaffi, Mela, 2006) è molto difficile dare una definizione univoca di partecipazione e affidarsi a una categorizzazione piuttosto che a un'altra può diventare rischioso (Pellizzoni, 2005b), così come non si partecipa solo alla vita politica di una città o di uno Stato, ma al contrario la partecipazione di un individuo tocca o potrebbe toccare molti aspetti della vita sociale (dal voto, alle manifestazioni ecc.) (Morgan, 2005).

---

<sup>76</sup> Come abbiamo visto nel secondo capitolo le forme di governance possono essere diverse e dunque sono tutte da verificare dal punto di vista della legittimazione e della efficacia.

In questo senso faremo qui riferimento, in primo luogo, a quelle esperienze comuni che rientrano, come già anticipato, nella sfera dell'azione amministrativa e delle politiche pubbliche, tralasciando altri ambiti come quello economico<sup>77</sup> o della società civile<sup>78</sup>, che pure ravvisano esperienze partecipative anche consolidate. Punteremo, inoltre, l'attenzione a quei processi che differiscono dalle forme classiche di partecipazione come la democrazia rappresentativa e l'attivismo movimentistico inteso come protesta spontanea, per concentrarci sugli stili di intervento pubblico che prevedono le arene deliberative, le esperienze di democrazia deliberativa o inclusiva.

In secondo luogo adoteremo un'ottica processuale per analizzare la partecipazione che verrà intesa, quindi, non come qualcosa di precostituito e statico, come una premessa, una proprietà intrinseca del sociale, ma al contrario come un eventuale risultato di sforzi di costruzione e riproduzione, un qualcosa che va implementato e che ha a che fare con la realizzazione delle basi sociali diffuse dell'interesse personale ad esercitare la cittadinanza (Borghi, 2008), o detto altrimenti con lo sviluppo di un interesse all'uso pubblico delle proprie capacità di argomentazione e valutazione, all'esercizio non formale della democrazia (Borghi, 2006). Tale lettura mette in evidenza l'esistenza di diversi gradi di partecipazione e la sua possibilità di cambiamento da un'esperienza all'altra, a seconda del maggiore o minore coinvolgimento delle persone e delle modalità con le quali essa si esplica. In questa ottica è possibile distinguere tre fasi: la partecipazione o integrazione passiva<sup>79</sup>, la partecipazione *problem solving* e la partecipazione *problem setting* (Borghi, 2006). La prima, al di là delle definizioni, è relativa ai comportamenti che rientrano nell'alveo della democrazia rappresentativa in cui i cittadini sono formalmente rappresentati, tramite l'espressione del voto, in sedi e da figure ufficiali. Mentre i loro bisogni

---

<sup>77</sup> Si pensi all'ampia letteratura sulla responsabilità sociale d'impresa, la *corporate governance*, ecc.

<sup>78</sup> Si pensi qui a tutte quelle forme di solidarietà partecipativa che caratterizzano il mondo del sociale (gruppi di mutuo aiuto, associazionismo familiare ecc.).

<sup>79</sup> Per quanto riguarda questa definizione c'è chi sostiene (Cotta, 1979) che sia improprio parlare di passività rispetto alla partecipazione per le valenze semantiche stesse del termine. Se partecipazione significa "prendere parte" a determinati atti, processi o "essere parte" di un organismo, un gruppo, ecc., si può parlare solo di "integrazione passiva" che prevede l'adeguamento del comportamento alle relative richieste e aspettative. La partecipazione poggerebbe in questo senso su due elementi: l'appartenenza e l'attivazione.

rientrano in categorie standard, essi diventano *target* definiti a priori e non vengono direttamente coinvolti nel processo decisionale, se non nella fase dell'informazione. Nel secondo caso, invece, i cittadini sono decisamente più coinvolti e chiamati a partecipare in vista di un obiettivo già predeterminato. Anche in questo caso, come nel primo, i contesti progettuali a cui sono chiamati sono già stati definiti da agenti esterni (tecnici, esperti, gerarchie amministrative, ecc.). Le persone possono mettere a disposizione il loro tempo libero anche in cambio di incentivi, ma in ogni caso si mantiene una netta separazione tra chi progetta il contesto, le risorse da distribuire, gli strumenti ecc. e i soggetti coinvolti nella fase di *problem solving*. La terza fase quella della partecipazione *problem setting* è quella in cui la partecipazione è più intensa e viene intesa come un diritto che tocca diversi momenti che vanno dalla individuazione del bisogno, alla progettazione e realizzazione delle *policies* attraverso l'erogazione dei beni o servizi. E' la fase in cui il cittadino acquista diritto di esprimere le proprie opinioni in merito, nei rapporti con l'interlocutore istituzionale, con le pubbliche amministrazioni (Borghi, 2006). In questa fase, allora, diventa di cruciale importanza l'abilità della pubblica amministrazione di far rispettare gli aspetti procedurali e soprattutto di promuovere una cittadinanza partecipativa fatta di *voice* e non solo di capacità di *exit*, attraverso la messa in scena di diverse sperimentazioni e metodologie quali "l'ascolto attivo"<sup>80</sup> (Sclavi, 2003), il confronto creativo (*consensus building*) (Podziba, 2006), "l'*open space technology*" (Bobbio, 2002b; Bifulco, 2005a; Pellizzoni, 2005), ecc.<sup>81</sup>

Sebbene dunque il concetto di partecipazione, nonostante la fase attuale di istituzionalizzazione di tali esperienze, si connoti ugualmente per la sua indeterminatezza e una forma fluida, liquida, e sperimentale (Bifulco, 2008), si possono, però, provare a tracciare alcune coordinate che ci permetteranno di fare un po' di chiarezza sulle pratiche partecipative lette in relazione ai

---

<sup>80</sup> Diffuso in Italia da Marianella Sclavi, l'ascolto attivo, nasce dalla riflessione degli antropologi sulle modalità con cui raggiungere una comprensione reciproca tra persone di culture diverse, che partono da premesse implicite, non chiare neppure a ciascuna di esse e molto distanti tra di loro. Come tecnica si basa su sette regole (Sclavi, 2003)

<sup>81</sup> Vedi in appendice il Glossario.

cambiamenti, desiderati o perversi, voluti o inaspettati, della pubblica amministrazione, che sono al centro della nostra riflessione.

### **3.5. *Culture e pratiche di amministrazione condivisa: arene deliberative e inclusività dei cittadini.***

Le giurie di cittadini sperimentate in Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia e Spagna, i sondaggi deliberativi, le cellule di pianificazione tedesche, l'esperienza del bilancio partecipativo di Porto Alegre, i *debats publiques* in Francia, i patti territoriali, i piani di zona, i piani strategici delle città a partire da Barcellona, i progetti locali di Agenda 21, sono solo alcune delle esperienze che a partire dai primi anni '90 si sono sviluppate in diversi paesi del mondo, tra cui l'Italia, su diversi temi di rilevanza pubblica (Bobbio, 2002; Bobbio, 2007)<sup>82</sup>.

Ciò che accomuna tali pratiche partecipative sono i processi deliberativi e democratici su cui si basano. Deliberare in questo caso deriverebbe dall'inglese (*to deliberate*) e non significa semplicemente decidere, prendere una decisione, ma piuttosto considerare ed esaminare le ragioni a favore e quelle contrarie, rispetto ad un problema e alla sua soluzione (Bobbio, 2004). Il carattere deliberativo di tali sperimentazioni non allude dunque alla decisione in sé, ma piuttosto sta ad indicare il processo di tipo discorsivo che precede la decisione (Bohman, Rehg, 1997) e che si fonda sulla discussione tra soggetti, "*un processo dialogico in cui ci si scambia argomentazioni, finalizzato alla risoluzione di situazioni problematiche che non sarebbero risolvibili senza il coordinamento interpersonale e la cooperazione*" (Bohman, 1996, p.27). In tali processi prevale la '*forza non-coercitiva dell'argomento migliore*' (Habermas 1984, 25), piuttosto che la negoziazione o l'aggregazione di preferenze (vedi tab. 2) (Elster, 1998). La differenza risiede proprio tra l'argomentare fondato sullo scambio di ragioni, soggette a criteri di validità e a principi di giustizia (Baccaro, 2004) come l'imparzialità, la sincerità, la verità e il negoziare, basato

---

<sup>82</sup> Tante altre sono le forme di partecipazione che è possibile riscontrare. Si rimanda al glossario posto in Appendice per un primo sguardo di insieme.



sullo scambio di promesse e minacce a cui tali criteri di validità si applicano (Pellizzoni, 2005a). Se la negoziazione si fonda sull'aggregazione, sul conteggio di valori, interessi, opinioni, giudizi e credenze, la deliberazione si incentra sulla trasformazione delle preferenze, sul raggiungimento di una condivisione delle idee, da parte dei partecipanti, ad un livello superiore. Durante il processo deliberativo si andrebbero formando, almeno a livello teorico, sempre secondo criteri di imparzialità, parità ed eguaglianza attraverso i quali il dibattito viene condotto, le preferenze degli attori, come risultato della stessa discussione pubblica<sup>83</sup>. L'idea che vi sta dietro è che sia possibile prendere decisioni collettive sulla base di argomentazioni razionali, informazioni e conoscenze condivise superando la modalità del negoziato che vede due parti contrapporsi a seconda dei propri interessi o del conflitto in cui, alla fine, una tesi prevale sull'altra. Nel caso non si riesca davvero a raggiungere una decisione, allora è ammessa la votazione, come *extrema ratio*, che comunque non cambia la sostanza di un processo che avviene tra ragioni diverse e che rimane comunque di tipo dialogico (Bobbio, 2005). L'aggettivo democratico attiene, invece, all'inclusività dei soggetti che deve risultare la più ampia possibile.

Sebbene tali esperienze differiscano per molti aspetti relativi al contesto culturale e geografico, alla natura dei temi trattati, alla loro dimensione di riferimento, all'ampiezza della partecipazione, alla durata e alle metodologie, tuttavia ognuna di esse si distingue dai processi classici del *policy making*, da altre forme di partecipazione sperimentate nel passato<sup>84</sup> e da forme tradizionali di partecipazione<sup>85</sup> in cui i cittadini, nei fatti, sono tenuti ai margini (Bobbio, 2002c). Si tratta di esperienze caratterizzate dalla presenza di arene

---

<sup>83</sup> Nella realtà la distinzione delle due forme non è così netta soprattutto se la negoziazione è di tipo integrativo e non distributivo, se si basa cioè non su una posta fissa ma variabile, ampliabile. Le differenze tuttavia rimangono soprattutto dal punto di vista degli obiettivi che nel primo caso riguardano il raggiungimento di fini opportunistici e nel secondo di bene comune. In ogni caso, però, ci troviamo di fronte ad un continuum di posizioni che ha due poli che sono da un lato la negoziazione e dall'altro la deliberazione. Se la negoziazione allo stato puro è difficile che si verifichi anche la democrazia deliberativa nella pratica non realizzerà tutti i principi su cui si basa a livello teorico (Bobbio, 2005).

<sup>84</sup> Cfr. par. 3.4.

<sup>85</sup> Si pensi ad esempio a forme di assemblearismo, alla partecipazione finalizzata alla denuncia e alla protesta e a mobilitazioni di piazza finalizzate a risvegliare le coscienze. In sostanza a manifestazioni molto estemporanee e che fanno fatica a costruire qualcosa, a sedimentare esperienze, patrimoni e pratiche efficaci.

deliberative, da spazi, cioè, fisici, concreti e circoscritti (Saward, 2000), non simbolici, in cui le persone interessate, solitamente i destinatari delle politiche, seguendo metodologie più o meno strutturate, partecipano al dibattito, al dialogo finalizzato alla presa di decisione collettiva (Bobbio, 2002). Per chiarire ancora meglio la natura di tali processi (tab. 1), occorre dire che si tratta di situazioni in cui i partecipanti non sono semplicemente invitati dall'istituzione pubblica (o da altri soggetti) a esprimere un loro giudizio su diverse materie proposte. In questi casi i cittadini sono sollecitati, infatti, a presentare il loro pensiero per fornire indicazioni che potranno o meno essere utilizzate successivamente dalla pubblica amministrazione. Si tratta di esprimere, cioè, indicazioni che hanno un valore puramente consultivo. Le arene deliberative, al contrario, sono spazi in cui la decisione è la risultante dell' *"interazione, paritaria e organizzata, fra tutti i soggetti coinvolti, siano essi cittadini comuni, organizzazioni o poteri pubblici"* (Bobbio, 2002, p. 7).

**Tab. 1 - Gli elementi della negoziazione e della deliberazione**

<i>negoziazione</i>	<i>deliberazione</i>
compromesso	posizione condivisa
aggregazione delle preferenze	trasformazione delle preferenze
minacciare e promettere; scambiare richieste	argomentare, ricercare la verità
nessuna giustificazione	giustificazione delle posizioni assunte
agire strategico	agire comunicativo
bene individuale	bene comune
arene poco inclusive	arene molto inclusive
limitato numero partecipanti	varietà e numero dei partecipanti

Nostra elaborazione da Bobbio (2005)

Considerato che processi dialogici *vis – a – vis*, tipici della *polis* ateniese o dei *town meetings* del New England del '600, sono oggi impensabili date le

caratteristiche di tempo, spazio e organizzazione della società contemporanea, la democrazia deliberativa con il suo strumentario e le sue caratteristiche di esperienza circoscritta, rivolta a gruppi limitati di cittadini, rappresentanti della comunità interessata all'oggetto della partecipazione, costituisce senz'altro una risposta alternativa (Lewanski, 2006). Rispetto alla democrazia rappresentativa, che comunque è bene chiarirlo non perde il suo ruolo, venendo sostituita da quella deliberativa, ma semmai a volte superata e più spesso affiancata, completata<sup>86</sup> (Bobbio, 2002b; Bobbio, 2005), il fiorire di tali pratiche partecipative in Europa fa pensare ad una promessa di cambiamento delle forme della democrazia che si connoterebbero per essere ora più aperte e collaborative (Geddes, Le Galés, 2001). Queste premesse sono alla base anche della spinta alla decentralizzazione che sta coinvolgendo la maggior parte dei paesi europei (Bobbio, 2002a). Dal canto suo l'Unione Europea<sup>87</sup> ha in questi anni incentivato e promosso le condizioni per la realizzazione della sussidiarietà sia verticale che orizzontale, considerata come uno strumento essenziale per coinvolgere i cittadini dei contesti locali nelle scelte pubbliche. La cittadinanza attiva sembra, infatti, corrispondere ad una cittadinanza locale più che nazionale, anche se una dimensione locale non affatto banale e piatta, ma popolata sia da linee e intrecci orizzontali che coinvolgono istituzioni pubbliche e soggetti attivi territorialmente, che da linee e intrecci verticali che segnalano relazioni e rapporti tra soggetti di livello nazionale e sovranazionale (Geddes, Le Galés, 2001).

La crisi degli stati nazionali, della rappresentanza, della politica e delle istituzioni sarebbero alla base della nascita di tali forme di democrazia diretta, di nuovi spazi di tipo deliberativo, di forme innovative di scelta collettiva (Bobbio, 2002c). Sebbene sia possibile risalire alle prime riflessioni sulla deliberazione già negli Stati Uniti degli anni '20 (nel pensiero di Dewey, ad esempio), questo

---

<sup>86</sup> I meccanismi di rappresentanza tradizionale non sono infatti in grado di assicurare la presenza effettiva di tutti i punti di vista rilevanti ai fini della discussione e neppure che le preferenze dei cittadini siano riprodotte con la stessa veemenza e importanza con la quale si esprimono nella società (Bobbio, 2002b).

<sup>87</sup> L'Unione Europea insieme ad altri organismi internazionali, come ad esempio, la Banca Mondiale, hanno sempre più consigliato e spinto verso l'adozione di pratiche partecipative e/o di partnership come requisito necessario per poter accedere a fondi di finanziamento per la progettazione (Bobbio, 2002b). Per analizzare la differenza tra partecipazione e partnership si veda Bifulco, de Leonardis (2003).

approccio affonda le sue radici nei movimenti sociali degli anni '60 e '70, sviluppatosi proprio per cercare di ripianare il *gap* tra il modello ideale di democrazia e l'effettivo funzionamento dei sistemi politici (Mansbridge, 2003; Kranz, 2003). La riflessione teorica sul paradigma democratico di stampo deliberativo si sviluppa, invece, a partire dai primi anni '80 del secolo scorso<sup>88</sup>, in concomitanza con il crescente scetticismo dei cittadini nei confronti del sistema democratico elaborato tra gli anni '20 e '40 del '900 (Pellizzoni, 2005a) e fondato sui partiti e sul progressivo ampliamento della cittadinanza sociale (Mastropaolo, 2001). In questo senso si può parlare di una differenziazione tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa<sup>89</sup> o diretta. Se entrambe sono, infatti, basate sulla partecipazione, il punto chiave sta nel capire di quale tipo di partecipazione si tratti. Idealmente perché poi si tratta sempre di verificare la fattibilità di tali condizioni, la democrazia deliberativa riguarda cittadini liberi ed eguali, autonomi e idonei a giudicare sui propri interessi, valori e desideri (Pellizzoni, 2005a). Una concezione di individuo, dunque, sociale e non individualista e orientato alla massimizzazione della propria utilità, e allo stesso tempo partecipe se non all'intera vita della sua comunità, almeno a materie di rilevanza pubblica che lo coinvolgono direttamente.

E' solo comunque negli anni '90 che si passa dalla teoria politica alla prassi attraverso un crescente interessamento da parte dei politici nei confronti di forme di deliberazione. Tale interesse nasce da diverse problematiche che affliggono le società contemporanee come la difficoltà crescente da parte delle istituzioni di affrontare decisioni complesse dal punto di vista sociale e tecnico (Fung, 2004), l'aumento dei conflitti di natura valoriale, l'elevata frammentazione sociale, sostenuta dall'apatia dei cittadini verso tutto ciò che è politica, la perdita di efficacia dell'azione statale e la conseguente crisi di legittimazione (Lewanski, 2006).

---

<sup>88</sup> La nascita terminologica di democrazia deliberativa è fatta risalire a Joseph Bessette che lo utilizzò per la prima volta in un saggio nel 1980. Tuttavia secondo Elster (1998) "*l'idea di democrazia deliberativa e la sua applicazione pratica sono antiche quanto la democrazia stessa*". La discussione pubblica, infatti, su materie di interesse pubblico, era faccenda nota anche agli ateniesi (Pellegrino, 2004).

<sup>89</sup> Le teorie della democrazia partecipativa sottolineano il coinvolgimento diretto dei cittadini nella vita pubblica, mentre quelle della democrazia deliberativa, invece, enfatizzano la dimensione dialogica e riflessiva dei processi (Bifulco, 2008).

Dal punto di vista delle finalità dell'azione, così come avevamo visto per la *governance*, anche all'interno della democrazia deliberativa, è possibile individuare due versioni: l'una più debole che pone l'accento su caratteri strategici o negoziali (democrazia deliberativa strategico negoziale) e l'altra più forte (democrazia deliberativa non strategica dialogica) (Pellizzoni, 2005a) che punta a valorizzare la dimensione non funzionale e discorsiva della deliberazione.

La prima variante prevede un aggiustamento delle preferenze di ciascun partecipante nella realizzazione dei propri specifici desideri e l'aggettivo strategico sta appunto ad indicare l'azione volta a perseguire fini egoistici. Nel secondo caso, che rappresenta la democrazia deliberativa per definizione, si ritiene che la discussione sia in grado di indurre un cambiamento profondo delle idee e degli orientamenti dei partecipanti e di portare l'arena a raggiungere una condivisione sulle materie aventi carattere pubblico.

Si ritiene, infatti, che il processo deliberativo, nella sua versione pura e teorica, generi decisioni collettive che non riflettano le preferenze degli individui, ma piuttosto giudizi orientati a qualche forma di bene comune o ragione pubblica. Poiché in entrambi i modelli sono presenti soggetti razionali forniti di preferenze, ciò che li distinguerebbe è la stessa concezione della razionalità. La democrazia deliberativa di tipo strategico riprende, infatti, i suoi fondamenti dalla teoria della scelta razionale secondo la quale ciascun attore avrebbe delle preferenze individuali e l'unica condivisa con gli altri sarebbe quella del soddisfacimento delle proprie esigenze. Ciò che viene ricercato in questi contesti è un compromesso accettabile. Nel modello, invece, della democrazia deliberativa di tipo dialogico il soggetto razionale persegue consapevolmente la realizzazione di sue finalità che non hanno, però, necessariamente un carattere strumentale o egoistico (Pellizzoni, 2005).

Dal punto di vista, invece, delle posizioni dei partecipanti ai forum è possibile innanzitutto distinguere tra modelli simmetrici<sup>90</sup>, dove le posizioni dei soggetti

---

<sup>90</sup> Bobbio (2007) fa rientrare nei processi deliberativi simmetrici quattro modelli, strettamente correlati alle posizioni che gli individui assumono nelle arene partecipative: la sospensione di giudizio, la sicurezza di

sono dello stesso tipo, e modelli asimmetrici, che raggruppano tutte quelle esperienze, le più numerose, in cui le persone non si trovano sullo stesso piano rispetto alla forza delle loro convinzioni, alla conoscenza del problema e alla capacità di ricomporre ed esplicitare le loro idee durante il processo dialogico (Bobbio, 2007). Ogni modello si sviluppa in certi contesti piuttosto che in altri, a seconda del *setting* deliberativo (anche se non appare facile modificare le condizioni di partenza per evitare certe problematiche) e sviluppa diversi tipi di distorsioni<sup>91</sup>.

Per quanto riguarda le funzioni di tali processi partecipativi tre sono quelle che i teorici della deliberazione le attribuiscono (Bobbio, Giannetti, 2007):

- una funzione *cognitiva* nel senso di un'espansione delle competenze e di una comprensione della società e dei principi morali che dovrebbero regolarla. Si parla in questo caso di *virtù* (nel senso di finalità) *cognitiva* (Pellizzoni, 2005a) quando la deliberazione innalza la qualità delle decisioni attraverso la capacità di attivare la ricerca di ragioni convincenti, di soluzioni inedite più efficaci, facilitando l'apprendimento;
- una funzione legittimante nel senso sia di promuovere la legittimità delle decisioni politiche sia di favorire l'accettazione di decisioni sgradite in presenza di conflitti ineliminabili. In questo caso si parla di virtù di governo dal momento che la democrazia deliberativa, incrementando la legittimità delle decisioni, ne aumenterebbe anche la stabilità e l'efficacia. Da questo punto di vista occorrerebbe forse cercare di comprendere se all'interno delle arene prevalga la cosiddetta "*forza civilizzatrice dell'ipocrisia*" (Elster, 1998, p.12) oppure un atteggiamento e opinioni sincere dei soggetti;
- una funzione *civica* di rafforzamento dell'orientamento verso il bene comune (Christiano, 1997). Le *virtù civiche* consisterebbero, cioè, nel

---

giudizio, l'incertezza di giudizio e il pregiudizio. Per quanto riguarda i modelli di deliberazione asimmetrica, invece, troviamo la conversazione asimmetrica e il modello oratorio. Naturalmente nella realtà è più facile riscontrare solo alcuni di questi modelli e spesso, inoltre, le esperienze mescolano diversi elementi tratti anche da più modelli.

<sup>91</sup> Tali distorsioni verranno analizzate quando parleremo nello specifico delle problematiche e dei rischi della deliberazione.

creare cittadini più informati, responsabili, attivi, interessati, critici: in sostanza migliori. Il comportamento strumentale sarebbe ridotto a favore di principi di equità e bene comune e la deliberazione sarebbe in grado di mettere in moto un processo virtuoso di interessamento verso argomenti e materie pubbliche, a discapito di quelli strategici e individuali.

In questo quadro i motivi pratici che spingono le pubbliche amministrazioni ad adottare tale modello possono variare (Bobbio, 2005). Vi può essere la necessità di gestire e prevenire eventuali conflitti su tematiche importanti che mettono in crisi la vita diretta degli stessi cittadini<sup>92</sup>. In questo caso si lascia che il dibattito e il confronto avvenga direttamente tra i destinatari dell'intervento perché l'istituzione pubblica reputa di non essere sufficientemente forte, di non godere della legittimità per risolvere i conflitti nascenti o di trovare una mediazione adeguata soltanto coinvolgendo tutti i soggetti interessati. Un altro motivo può essere la raccolta di idee, suggerimenti e osservazioni da parte degli interessati perché si teme che una volta assunte decisioni da parte della pubblica amministrazione, relative a qualche tema, queste faticino a essere accettate da parte dei destinatari di tali politiche se non coinvolti<sup>93</sup>. Si tratta di una sorta di responsabilizzazione degli attori sociali o istituzionali: si ritiene, infatti, che una volta coinvolti nel processo decisionale, avendo condiviso le soluzioni raggiunte nel processo partecipativo, tali attori si comporteranno in modo coerente rispetto alle scelte assunte collettivamente. La pubblica amministrazione, inoltre, può essere interessata al coinvolgimento pragmatico della comunità, per raccogliere proposte, suggerimenti e soluzioni per affrontare temi che toccano da vicino i soggetti. E' il caso, ad esempio, dei progetti di rigenerazione urbana che coinvolgono i quartieri delle città, in cui al di là dell'aspetto tecnico è richiesta una "consulenza" altrettanto rilevante da parte dei diretti fruitori del territorio, profondi conoscitori dei comportamenti e della

---

<sup>92</sup> Si pensi al problema degli interventi territoriali che coinvolgono anche piccole aree o comunità su problemi concreti, come, ad esempio, per citarne alcuni della recente attualità, quello dello smaltimento dei rifiuti o del passaggio della TAV (treno ad alta velocità), ecc. che di solito fanno scattare quella che viene definita sindrome *NYMBI* (*not in my backyard*) (Bobbio, 1996).

<sup>93</sup> E' il comportamento che si contrappone a quella che viene chiamata la "sindrome DAD": decido, annuncio, difendo, comportamento generalmente adottato dalle pubbliche amministrazioni che si reggono su schemi classici basati su rapporti gerarchici e burocratici (Bobbio, 1996; Sancassiani, 2005).

vita del quartiere e della comunità che vi abita. Si costruiscono, così, ambiti specializzati di interlocuzione (Bobbio, 2005) in cui, all'interno di una cornice strutturata, si confrontano i principali punti di vista o interessi in gioco. Infine almeno a livello teorico l'assunzione di un approccio di democrazia deliberativa da parte della pubblica amministrazione, potrebbe essere motivato dall'interesse per la promozione, lo sviluppo e il potenziamento della *civicness* e del legame sociale nella comunità di riferimento. In questo caso la partecipazione viene vista come "scuola" di cittadinanza e senso civico (Bobbio, 2002b;) e gli attori imparerebbero tali virtù proprio dal confronto e dal dialogo (Lanzara, 2005). Se ogni processo partecipativo è caratterizzato da apprendimento - senza quest'ultimo aspetto, infatti, non si dà deliberazione (Bobbio, 2007) – tuttavia, quando il ruolo educativo supera la ricerca del confronto, si rischia che fra i partecipanti si inneschino meccanismi di deferenza rispetto ad attori ritenuti più qualificati (specialisti, esperti ecc.) che bloccano il dialogo, spostando i cittadini su posizioni passive, rendendoli in breve, più studenti e meno protagonisti (Button, Mattson, 1999).

Anche se la teoria deliberativa non tratta esplicitamente di metodologie di conduzione dei dibattiti, tuttavia è noto che deliberare non è qualcosa di naturale, che si può dare per scontato, perché ne andrebbe della stessa buona riuscita. I metodi che le arene adottano per regolare e governare tali processi mettono in evidenza l'importanza, come si sottolineava più sopra, del setting deliberativo che appare in grado di influenzare l'esito stesso della partecipazione, al di là delle singole motivazioni degli attori. Nella pratica tali metodologie<sup>94</sup> tendono in generale a privilegiare luoghi pubblici di discussione, di dimensioni ristrette, in cui possano partecipare un numero ridotto di soggetti per poter favorire un dialogo diretto e strutturato (Bobbio, 2005). La cornice entro cui i partecipanti sono chiamati a deliberare è ritenuta essenziale e riguarda gli aspetti legati al modo in cui si presentano le questioni sul tavolo, al *timing* dello scambio comunicativo, alla disposizione spaziale dei partecipanti,

---

<sup>94</sup> Si va dal *brainstorming*, all'ascolto attivo, a tecniche basate sulla costruzione di scenari, tecniche di simulazione ecc. Si rimanda per approfondimenti al Glossario in appendice (Bobbio, 2004).



alla presenza di figure di mediazione e facilitazione, all'organizzazione dei lavori per piccoli gruppi e in fasi per favorire il dialogo e la comunicazione tra i partecipanti (Bobbio, 2004; Bobbio, 2005). L'ipotesi di fondo che sta alla base della democrazia deliberativa è quella che la qualità dell'interazione possa dipendere in gran parte dalla strutturazione del contesto che permetterà ai soggetti, che vi hanno preso parte, di arrivare a conclusioni condivise e a un riconoscimento del buon lavoro svolto. La forte organizzazione nasce dall'esigenza concreta di evitare prolisse discussioni che degenerano in frustrazioni per i soggetti senza condurre a decisioni e scelte: occorre, infatti, stabilire prima di tutto le regole del gioco, che devono essere accettate e condivise dagli stessi partecipanti che potranno in alcuni casi anche elaborarle. Regole che strutturino, ma che permettano un certo grado di flessibilità nella partecipazione e nell'apertura delle arene. Secondariamente occorre che siano adottati accorgimenti per permettere la comunicazione tra specialisti e profani, per fare in modo che ci si ponga sulla stessa base di partenza. Infine occorre che siano incentivate e promosse le relazioni e gli scambi di opinioni e idee tra gli stessi partecipanti: in questo caso si devono potenziare gli aspetti legati all'accoglienza, all'accessibilità e alla neutralità dei luoghi, alla trasparenza. Ecco allora la predilezione per forme di discussione per piccoli gruppi – bandita è la forma assembleare – gestite da figure di facilitatori professionisti, il cui compito è quello di favorire il dialogo, di portarlo lontano dagli interessi personali e particolaristici, di vedere i vantaggi delle soluzioni, le possibili piste di discussione oltre che quello di permettere a tutti di intervenire. La loro capacità anziché essere quella di porsi a equa distanza da tutti è proprio quella di essere ugualmente vicino a tutti.

Naturalmente anche se il processo deliberativo si connota per essere ben strutturato e, niente appare lasciato al caso, tuttavia non è vi è garanzia che tali processi, per quanto assistiti, possano essere avulsi da problemi e difficoltà o che tali accorgimenti tecnici possano ridurre *tout court* la distanza tra i partecipanti stessi e tra questi e le istituzioni. Nel prossimo paragrafo

analizzeremo, infatti, le principali problematiche e i rischi in cui le arene deliberative possono incorrere.

### **3.6. Problematiche e rischi della democrazia deliberativa**

In realtà non ci si aspetta che il metodo deliberativo produca *tout court* soluzioni migliori, ma almeno più soddisfacenti di quelle altrimenti raggiungibili attraverso altri metodi come quello della negoziazione integrativa o posizionale e della negoziazione distributiva o creativa<sup>95</sup> (Bobbio, 2004; Podziba, 2006). Nonostante comunque il proliferare di queste pratiche partecipative un po' ovunque nel mondo, anche se in tempi e con modalità differenti (Pellizzoni, 2005a) e una grande aspettativa nei confronti di tali dispositivi, tuttavia i problemi che queste forme comportano sono molto numerosi e si riferiscono a diversi aspetti: dai criteri di inclusione e coinvolgimento dei destinatari delle politiche oggetto di discussione, alla qualità della deliberazione, in termini di garanzia dei requisiti procedurali di libertà e eguaglianza; dall'efficacia dei processi misurata sulla capacità di trasformare preferenze e opinioni in posizioni condivise all'influenza di tali processi sulle decisioni pubbliche e sui tradizionali meccanismi di rappresentanza politica per finire con la legittimità degli esiti (Bobbio, Giannetti, 2007).

Pellizzoni (2005a) raggruppa le critiche che vengono rivolte a tali pratiche deliberative in tre grandi tesi: la tesi della futilità, quella della perversità e quella della messa a repentaglio. In sintesi i sostenitori di visioni di tipo strategico aggregativo della democrazia sono dell'idea che i processi deliberativi non porterebbero a quell'innovazione tanto sperata perché troppo costosi, non controllabili e fallimentari dal punto di vista dell'influenza sul cambiamento degli assetti politici esistenti.

---

<sup>95</sup> Nei processi di negoziazione integrativa gli attori cercano di trovare il compromesso tra due parti estendendo il campo della discussione attraverso la creazione, l'invenzione di nuove posizioni che massimizzano la soddisfazione di entrambe le parti. Nella negoziazione distributiva si cerca invece, più semplicemente un compromesso tra due posizioni contrapposte (Podziba, 2006).

Per quanto riguarda la prima tesi l'attacco viene sferrato all'inutilità, vacuità e alla dimensione solamente formale della democrazia deliberativa. La sua natura utopica potrebbe funzionare soltanto con ristretti gruppi di élite composti da scienziati o intellettuali, poiché, in realtà, la politica è solo un gioco, in cui prevalgono le dimensioni del potere e della faziosità. Ciò che si critica maggiormente è proprio una delle caratteristiche fondanti del metodo deliberativo cioè la capacità di affrontare un tema attraverso il dialogo e l'argomentazione per trasformare le opinioni e arrivare ad una condivisione tra i partecipanti. La stessa presunta maggiore stabilità e legittimità delle decisioni assunte attraverso la deliberazione pubblica, vacilla di fronte a quei casi in cui per arrivare a una conclusione finale si opta per la votazione, tipico strumento utilizzato, invece, negli approcci che si fondano sulla scelta razionale. Alla base di tali arene non risiederebbero visioni di tipo collettivo, ma neanche la cosiddetta "*forza civilizzatrice dell'ipocrisia*", quanto l'interesse privato degli attori rivolto a questioni meramente personali ed egoistiche. E la partecipazione risulterebbe importante dal punto di vista quantitativo soltanto e proprio in virtù di queste considerazioni. Anche rispetto all'inclusione vengono segnalati aspetti opachi soprattutto in relazione alla mancata garanzia della parità dell'accesso, strettamente legata alle risorse che il singolo possiede, e alla partecipazione di chi già occupa posizioni forti nella società. Allo stesso tempo porre rimedio alle lacune del singolo individuo non appare così semplice e soprattutto potrebbe risultare costoso, motivo per cui la democrazia deliberativa viene spesso additata come un "metodo" per società benestanti. Se precarie, estemporanee e non ben delineate risultano le arene, anche il rapporto tra risultati raggiunti e ricaduta in termini di decisioni finali, risulta assai incerto, comprese le soluzioni che spesso sono state ricercate per ovviare a tali problematiche<sup>96</sup>. Infine la critica forse più consistente è quella legata agli aspetti tecnici e procedurali della deliberazione, che considera tali pratiche, non tanto come la ricerca di una soluzione alternativa alla crisi della democrazia, il tentativo delle pubbliche

---

<sup>96</sup> Ad esempio le sottoscrizioni da parte dei decisori (p.a.) di assumere impegni formali rispetto ai risultati della deliberazione.

amministrazioni di integrare politiche pubbliche attraverso nuove relazioni con la cittadinanza e la società civile ecc., ma l'ennesima manovra di esorcizzare il conflitto sociale, tenendolo sotto controllo tramite la presunta neutralità delle regole (Pellizzoni, 2005a).

Per quanto riguarda la tesi della *perversità* la prima critica è rivolta alla possibilità di manipolare le opinioni, in modo più o meno intenzionale e ciò potrebbe avvenire secondo due modalità. Nel primo caso tale azione si compierebbe attraverso la gestione delle fasi di programmazione, l'elaborazione dell'agenda e in generale la messa a punto del disegno deliberativo da parte dei promotori del processo partecipativo in modo da indirizzare opinioni, formulare problemi e soluzioni. Mentre nel secondo caso l'intenzionalità scaturirebbe dalla sottovalutazione della diversa distribuzione delle risorse dei soggetti, e dal fissare obiettivi troppo alti che prevedono il raggiungimento dell'unanimità, stabilendo forme e contenuti delle argomentazioni troppo strutturate, per aspirare a un tipo di partecipazione *problem solving* (Pellizzoni, 2005a). In sostanza si manipolerebbe perché si forzerebbe la composizione delle divergenze, indebolendo gli aspetti dell'approfondimento, della politica intesa come dialogo per la costruzione del bene comune. Come risultato, rispetto alle intenzioni di partenza, si arriverebbe a privilegiare interessi, saperi e grammatiche private, legate alle singole individualità che condurrebbero ad un elitismo strisciante, nonostante le pretese di inclusione, obiettività e correttezza professate dai promotori di tali processi. Da ultimo poi si menziona l'incapacità della democrazia deliberativa di arginare i conflitti e governarli in modo pacifico e funzionale; al contrario tali pratiche non farebbero altro che esasperare i conflitti e le divisioni esistenti. Come dimostrano, inoltre, anche gli studi sulle dinamiche di gruppo, si assisterebbe a due fenomeni: da un lato i soggetti più accaniti e con una *voice* più prepotente risulterebbero prevalere nelle arene, imponendo la loro volontà e orientando l'opinione generale e dall'altro si potrebbe assistere a un fenomeno di polarizzazione di gruppo che porterebbe i partecipanti a schierarsi su posizioni estreme.

La tesi, invece, della *messa a repentaglio* punta sulla scarsa affidabilità della democrazia deliberativa. Prima di tutto si registrerebbe una perdita in termini di efficienza: la mancata divisione del lavoro fa sì che i tempi per le decisioni lievitino moltissimo e che tutto il meccanismo produca lentezze, vischiosità e rallentamenti. In termini, invece, di uguaglianza lo stesso problema condurrebbe all'esclusione dalla partecipazione di coloro che non hanno tempo da dedicarvi. C'è poi un problema di stabilità del sistema politico che, invece, di guadagnarci, da questo punto di vista, ci rimetterebbe perché il coinvolgimento di diversi attori e la loro influenza amplierebbe sia le difficoltà del momento decisionale che dell'applicazione delle stesse scelte. E' la tesi questa, insomma, di chi sostiene "*che troppa partecipazione fa male alla democrazia*" (Pellizzoni, 2005a) perché porta dritto allo sfascio delle istituzioni. La stessa legittimità delle decisioni sarebbe fortemente compromessa dal momento in cui non sempre la comunità si riconosce nei testimoni che partecipano ai processi deliberativi. Il problema della rappresentanza e della selezione dei partecipanti è qui evidente. I critici metterebbero in luce il fatto che la democrazia deliberativa si affiderebbe a metodi spesso arbitrari e discutibili di inclusione. Capire la titolarità dei soggetti che possono partecipare non è questione lineare e ogni dispositivo apre nella pratica a metodologie diverse basate di volta in volta su principi differenti che tengono conto di diversi elementi quali diritti, collocazione territoriale, interessi, status, conoscenza, compartecipazione. A seconda del prevalere di tali elementi ci troveremmo di fronte a pubblici differenziati di cittadini, residenti, esperti, proprietari, beneficiari, vittime, portavoce, rappresentanti ecc. In alcuni casi avremo arene di soli attori pubblici - il caso degli accordi di programma italiani - in altri, arene che includono i grandi gruppi organizzati, oppure arene composte da micro associazioni, comitati di cittadini o singoli cittadini (Bobbio, 2005) oltre che arene di tipo asimmetrico che coinvolgono diverse tipologie di attori. Le arene possono essere chiuse quando racchiudono interessi omogenei, oppure aperte quando sono formate da una moltitudine di attori con interessi disomogenei. Le prime sono più caratteristiche di pratiche neocorporative e coinvolgono attori che, dichiarando una loro

rappresentanza di interessi, si propongono *tout court* come inclusive. Anche in questo caso permarrebbe una difficoltà di verifica della rappresentanza, che rimarrebbe comunque supposta. Nel secondo caso, invece, gli interessi in gioco sarebbero di diversa natura – stiamo qui parlando, ad esempio, di esperienze di pianificazione strategica, di interventi di urbanistica partecipata, di Agenda 21 – e sarebbero sostenuti da una rappresentanza plurima e molto frammentata (Bobbio, 2005). In posizione intermedia tra questi due raggruppamenti si trovano tutte quelle pratiche – come, ad esempio, i casi di concertazione per lo sviluppo locale – dove la rappresentanza è più differenziata, ma l’interesse prevalente è di tipo economico. In altri casi ancora dalla rappresentanza si passerebbe alla rappresentatività statistica<sup>97</sup> o alla rappresentazione di opinioni e posizioni<sup>98</sup>. Ciò che, infatti, nelle esperienze di carattere deliberativo risulta importante non è tanto la rappresentanza quantitativa, considerato che l’obiettivo non è quello di decidere tramite votazione (anche se a volte può succedere), ma quello di discutere, quanto piuttosto la presenza di ogni punto di vista rilevante, che deve essere messo nelle condizioni di poter esprimersi liberamente (Elster, 1998). Attualmente ci si sta muovendo verso esperienze che riguardano arene aperte piuttosto che chiuse e a un tipo di partecipazione rivolta a molti soggetti piuttosto che a gruppi ristretti e una delle ragioni di fondo è senz’altro la forte frammentazione istituzionale e sociale (Bobbio, 2005).

Dal punto di vista, invece, dei possibili rischi in cui la democrazia deliberativa potrebbe incorrere, e sono senz’altro numerosi, sottolineeremo qui soltanto quelli maggiormente collegati al tema del cambiamento amministrativo. Se le istituzioni pubbliche sono state disegnate in un’epoca in cui prevaleva una gestione dei processi fondati su metodi aggregativi e negoziali e oggi la direzione, soprattutto da parte delle istituzioni locali, è quella che va verso l’adozione di processi decisionali di tipo deliberativo e di arene sempre più

---

<sup>97</sup> E’ il caso dei sondaggi deliberativi.

<sup>98</sup> Ad esempio nelle *consensus conferences* (vedi glossario posto in appendice).

inclusive<sup>99</sup>, si aprono aspettative che riguardano proprio la democrazia deliberativa intesa come laboratorio di innovazione istituzionale (Pellizzoni, 2005a). Come nuovo metodo di decisione nell'ambito delle politiche pubbliche, anch'esse come si è detto, sempre più integrate e come modo di sperimentazione di nuove relazioni e rapporti tra cittadini e amministrazioni, capace di incidere sulla natura stessa – organizzativa e istituzionale – della pubblica amministrazione.

Tenendo conto di queste considerazioni abbiamo, perciò, tentato di focalizzare l'attenzione su alcuni dei rischi in cui la democrazia deliberativa più facilmente può incorrere, aggregandoli in tre gruppi:

1. rischi legati al messa in discussione del ruolo dell'istituzione pubblica;
2. rischi connessi al ruolo e all'influenza di tali processi su prospettive di cambiamento della pubblica amministrazione;
3. rischi relativi all'indebolimento e all'erosione della sfera pubblica.

Nel primo insieme rientrano senz'altro i rischi prodotti da pratiche e dispositivi partecipativi di tipo retorico: a prevalere è una visione della partecipazione che risulta essere un affastellarsi di micro-rivendicazioni, non guidate da una progettazione politica dagli orizzonti più complessivi. Il risultato è il consolidarsi di quell'accentramento del "*potere privato*" (Pizzorno 2001), a cui stiamo assistendo, in ristrette élites che agiscono al di fuori della sfera pubblica. La deliberazione si trasforma in "*processo di de-politicizzazione della realtà sociale*" (Borghi, 2006; Borghi, 2008 p. 4) attuando e neutralizzando così, ogni forma di contesa, scontro e contrasto sociale. Ecco allora spiegati l'eccessivo proceduralismo, l'attenzione verso le questioni tecniche, la sproporzione nell'uso di metodologie e *know-how* tecnici a volte anche rispetto alla portata reale, alla significatività e alla ricaduta, nel contesto di vita dell'attore, delle decisioni che l'arena è chiamata a prendere (Borghi, 2008). Si

---

<sup>99</sup> Nella pratica la ricerca della inclusività totale è senz'altro vista come un qualcosa di difficile realizzazione e poco probabile da ottenere (Bobbio, 2005), anche se la tensione alla massima inclusività rimane alla base di tali processi.

perderebbe così il senso e la sostanza del processo e del suo risultato di fronte, invece, a un'attenzione quasi maniacale verso le regole da fissare, le norme di conduzione di tali arene, che tuttavia non possono venire lasciate all'improvvisazione estemporanea. Una sorta di burocratizzazione dei processi deliberativi, che si adatta alla perfezione a un certo utilizzo della deliberazione come operazione di facciata e a un modello di pubblica amministrazione di tipo tradizionale, dove prevalgono ancora concezioni gerarchiche dell'organizzare. Il tecnicismo adottato potrebbe essere generato dunque sia da uno scarso coinvolgimento della componente amministrativa delle pubbliche amministrazioni – quando la decisione di attuare tali percorsi rimane saldamente ancorata alla componente politica delle istituzioni – oppure quando l'intento che sta alla base di tali processi di democrazia deliberativa è quello di by-passare le questioni politiche dei problemi, svalutandone o esaurendone la loro capacità, che costituisce il terreno di cui si alimenta la democrazia stessa (March, Olsen, 1997). Si tratta della tendenza al depotenziamento di ogni valenza politica della vita sociale e alla squalifica delle istanze terze, delle istituzioni pubbliche e della loro capacità di mediare, quando ogni materia viene ridotta ad una questione privata o al contrario appunto tecnica. E' la visione che scheletrizza la dimensione pubblica, dello Stato, della pubblica amministrazione, ponendo al centro della scena la società civile e l'individuo, come unici attori insieme al potere centrale, che rimane però separato e ad essi contrapposto (Bifulco, 2006).

In questo contesto, in taluni casi, capita di assistere anche a fenomeni di "*espertizzazione*" delle pratiche partecipative, quando queste non divengono altro o vengono già in partenza concepite come operazioni di *marketing* territoriale e di pubbliche relazioni istituzionali (Borghi, 2006). E' in questi casi che si verifica il ricorso a consulenti esterni, per costruire il disegno partecipativo sin nelle sue fondamenta, a discapito della crescita del personale interno della pubblica amministrazione e di una pratica della condivisione che coinvolga gli stessi, chiamati semmai successivamente a gestire fasi del processo, quando queste sono già state progettate, strutturate e pianificate nei



minimi dettagli<sup>100</sup>. La deriva formalista, per la forte ed eccessiva strutturazione del processo stesso, introdurrebbe poi ulteriori barriere all'accesso, ostacolando e inceppando da un lato, l'inclusività, e dall'altro la capacità di *voice* degli stessi partecipanti con il privilegiare appunto saperi esperti. Quando le arene deliberative incorrono in questa prospettiva allora non si assiste all'elaborazione delle premesse necessarie per il cambiamento e l'innovazione istituzionale e organizzativa della pubblica amministrazione. E nemmeno alla costruzione di quella capacità di espressione di giudizi e valutazioni, da parte del cittadino, su questioni che lo riguardano da vicino, che gli permetterebbe di partecipare attivamente e responsabilmente alla vita pubblica della società. In questi scenari la pubblica amministrazione è intenta più che altro a rincorrere e imitare quella metodologia piuttosto che l'altra, senza produrre risultati efficaci e duraturi e senza incidere su se stessa rinnovandosi. Non si creano nuove relazioni e rapporti con i cittadini o con la società civile perché vi è alla base un utilizzo strategico e strumentale della deliberazione intesa come tecnica, come evento e non come processo, che non ha nulla a che fare con la ricerca di un coinvolgimento vero della cittadinanza o del mondo civile, nella progettazione di politiche pubbliche e di nuovi modelli decisionali. Semmai, invece, è interessata all'effetto annuncio e a raccogliere frutti provvisori, che non portano ad un investimento sull'intelligenza delle istituzioni e su quel cambiamento profondo che l'innovazione sociale richiede (Donolo, 1997; Donolo, 2006). La loro portata pratica si annulla e tali esperienze si configurano o come fiori all'occhiello esibiti per dimostrare l'apertura del politico di turno o addirittura un modo per distogliere l'attenzione su questioni importanti e per confondere il quadro di riferimento (Bobbio, 2002b).

Tra i rischi, invece, legati all'incidenza del *ruolo e dell'influenza di tali processi su prospettive di cambiamento della pubblica amministrazione* troviamo soprattutto quelli legati all'estemporaneità delle esperienze. Nonostante si assista, infatti, anche a esperienze importanti, che possono far

---

<sup>100</sup> A volte naturalmente il supporto esterno se vissuto come momento di affiancamento e di apprendimento può essere molto utile.

nascere nei partecipanti un forte spirito civico e un rilevante coinvolgimento nelle arene per le materie che vi si trattano e per le modalità di dialogo, tuttavia si segnala che spesso queste iniziative hanno numeri piuttosto esigui di partecipanti rispetto alla totalità della popolazione locale: da una decina a poche centinaia di persone. La possibilità di prendere parte a questi percorsi, anche nei paesi dove la democrazia deliberativa è più sviluppata, è dunque limitata nell'arco della vita di un individuo. E proprio per questo fatto anche laddove questi processi si attuano, la visibilità politica di solito rimane molto bassa, tanto che queste esperienze risultano importantissime per chi le vive, mentre il resto della popolazione non ne ha nemmeno sentore. Nonostante, quindi, la loro diffusione anche elevata nell'ultimo decennio, tali esperienze rivestono un ruolo ancora del tutto marginale nelle democrazie attuali e dunque vanno considerate pratiche eccezionali piuttosto che la quotidianità (Bobbio, 2002b). In aggiunta va considerato il fatto che comunque la scarsa rilevanza attribuita alle arene, spesso è da ascrivere alla dimensione locale e micro-locale in cui queste pratiche si svolgono. Vi sono tentativi di allargare l'orizzonte, al di là del contesto territoriale decentrato - anche interessanti da questo punto di vista - ma con risultati ancora assai incerti (Bobbio, 2002b). In ogni caso anche quando si tratta di esperienze significative e coinvolgenti anche a livello emotivo, spesso tali pratiche risultano estemporanee e non durature e dunque non rappresentano che una parentesi nella vita di ogni individuo (Bobbio, 2002b), delle oscillazioni tra periodi brevi di partecipazione attiva che si alternano, invece, a periodi lunghi di passività. In questo senso tali percorsi deliberativi non sono visti come un qualcosa che si accumula, che sedimenta esperienza, conoscenza, *know how*, come una sorta di strumento che una volta acquisito viene utilizzato normalmente, come pratica costante. E questo rischio tocca in parti eguali sia i cittadini che le pubbliche amministrazioni che stentano a istituzionalizzare il patrimonio di saperi partecipativi acquisito nel corso del tempo. Come si diceva più sopra è sempre difficile mantenere la tensione verso "l'altro", spesso vissuto come antagonista, in questo caso verso il cittadino, verso il suo pensiero, la sua volontà esplicita, la sua *voice* - ma lo stesso

discorso potrebbe valere anche per il dipendente pubblico - per mantenere quell'orizzontalità delle strutture e delle relazioni (della Porta, 2005), che permetterebbe anche di svelare l'opaco, puntare sul bene comune, trattare materie e problemi attraverso la "lente" del pubblico, in sostanza di innovarsi<sup>101</sup>.

Per quanto riguarda, infine, i rischi connessi *all'indebolimento e/o all'erosione della sfera pubblica*, basti qui ricordare il discrimine e il confine molto sottile che corre tra pratiche basate su una cooperazione orientata al raggiungimento di una utilità pubblica e pratiche che rincorrono interessi particolaristici. Nel primo caso ci troviamo di fronte ad arene, a dispositivi in grado di creare legame sociale e un ampliamento della democratizzazione delle scelte collettive, mentre nel secondo a pratiche che rischiano di essere collusive, che si pongono obiettivi spartitori e che si basano su una distribuzione selettiva di risorse (Bifulco, 2006). Tale rischio è, inoltre, accentuato dalla scarsa inclusività non tanto dal punto di vista quantitativo, ma piuttosto qualitativo, quando cioè non c'è attenzione verso l'apertura delle arene alla molteplice tipologia di attori. Chi rischia di rimanere tagliato fuori è soprattutto chi ha meno voce in capitolo, chi risiede ai margini della società o chi ancora non possiede i requisiti per partecipare, ma è ugualmente coinvolto dalle scelte che vengono fatte, come è il caso, ad esempio, delle generazioni future, dei giovani. Anche l'aspetto della manipolazione risulta rilevante, tra i rischi in cui le arene possono incorrere, da almeno due punti di vista. Il primo ha a che fare con la dominanza di minoranze che attraverso meccanismi di *leadership* possono imporsi sugli altri attori partecipanti. L'altro, all'opposto, che può scaturire dalla stessa modalità di regolazione di tali arene attraverso, ad esempio, figure come quelle del facilitatore, che nonostante si ponga l'obiettivo di creare un clima di uguaglianza e di libertà di espressione tra i soggetti, può però condizionare fortemente la discussione, volgerla su alcuni temi piuttosto che su altri, anche

---

<sup>101</sup> In alcuni casi la deliberazione democratica viene ciclicamente riproposta o in altri la conclusione del processo non annulla tutte le relazioni e le interazioni dei partecipanti perché si attua una sorta di monitoraggio delle deliberazioni assunte, spesso voluto da una parte degli stessi partecipanti che si costituiscono in comitati e organismi. Si assiste cioè a una sorta di istituzionalizzazione della partecipazione e della deliberazione che dovrebbe avere effetti più consistenti sulle reti di soggetti coinvolte (Bobbio, 2002b).

involontariamente (Regonini, 2005). Altro rischio è quello del formarsi di “un’aura di paternalismo”, in cui prevale l’aspetto educativo della deliberazione sugli aspetti discorsivi, in cui domina il parere dell’esperto su quello del cittadino, mentre il dibattito si volatilizza, diventando sterile, finto, superficiale. Oltre a ciò un altro dei rischi più rilevanti è che la deliberazione venga utilizzata per materie poco più che banali, su questioni non centrali, ma marginali delle politiche pubbliche (Borghi, 2006) creando nei partecipanti un ampio senso di frustrazione e rinnovando quel sentimento di scarsa fiducia nei confronti delle istituzioni. La sensazione del cittadino è allora quella di non contare nulla proprio perché i giochi vengono svolti all’interno dell’apparato amministrativo o in altre sfere, senza possibilità di confronto e dibattito. In questo modo si aprono spazi per il prospettarsi di una fuga del cittadino dalla vita pubblica, dal senso civico e dalla responsabilità verso mondi privati, posizioni che altro non fanno se non consumare lentamente fino ad eroderla la sfera pubblica e quella funzione delle istituzioni rivolta all’accrescimento del legame sociale e della *civicness*. In questo senso la pubblica amministrazione con la sua componente politica, ma anche amministrativa, può giocare un ruolo fondamentale per cercare di estendere quelle condizioni che alimentano e potenziano la *publicness*. Così ad esempio, la componente politica, di fronte alle possibili modalità di comportamento davanti ai processi deliberativi – promozione e sostegno, competizione e interferenza (Bobbio, 2002b) – dovrebbe porsi non come un soggetto decisore in forma diretta ma come regista, catalizzatore, facilitatore di tali processi deliberativi. In questo modo, spogliandosi del suo ruolo tradizionale, il politico lo ricostituirebbe ad un livello più alto, senza vivere questi processi come una minaccia al suo potere o come tentativi influenti, adoperandosi per attivare altre soluzioni secondo logiche che gli sono più proprie e dunque interferendo su tali arene. Il suo ruolo dovrebbe, infatti, essere quello di garante e difensore di tali processi. Dal punto di vista, invece, della componente amministrativa, occorrerebbe creare quel clima di tipo cooperativo e collaborativo anche all’interno della stessa amministrazione, grazie ad una concezione diversa dell’organizzare, una cultura organizzativa e

istituzionale non più improntata esclusivamente alla gerarchia, che abbia come obiettivo non solo quello del risparmio economico e della razionalizzazione, ma piuttosto quello della buona amministrazione, basata sulla qualità dei rapporti sia all'interno che verso l'esterno e sull'efficacia delle politiche pubbliche.

Nonostante i rischi appena delineati e le molte difficoltà di questi percorsi tuttavia ciò che emerge attualmente è proprio un ritorno alla sfera pubblica (se non altro a livello locale), ad un modo di ragionare che pone al centro dell'attenzione il discorso sui beni comuni, sul ragionamento collettivo non meramente strategico. Si vanno così costruendo luoghi pubblici, si fa società anche se non si nasconde l'estrema difficoltà a mantenere queste pratiche di tipo deliberativo e l'utilizzo di un linguaggio che includa e che apra alle innovazioni, al cambiamento (della Porta, 2005).

Per capire quanto queste nuove modalità possano fondare un nuovo modo di relazione tra cittadini e istituzioni, quanto questa relazione possa incidere sull'architettura stessa della pubblica amministrazione nelle sua connotazione organizzativa e istituzionale, occorre indagare le sue condizioni di efficacia e di sviluppo, non prima, però, di avere analizzato il tema della sfera pubblica.

### ***3.7. Pubblica amministrazione, processi partecipativi e sfera pubblica***

In questo paragrafo ci soffermeremo sul concetto di *sfera pubblica* (Ku, 2000; Pellizzoni, 2005b; Bifulco, de Leonardis, 2005) considerato come base sulla quale poggiano le fondamenta dei disegni e dei progetti di tipo partecipativo che abbiamo analizzato nel dettaglio nei paragrafi precedenti.

Interrogarsi e capire le condizioni per cui un semplice abitante di un territorio acquista un suo statuto "pubblico" ha costituito la chiave di volta che ha aiutato i ricercatori impegnati in una comunità, Chelsea negli Stati Uniti, a risollevare le sorti di una cittadina attraverso la costruzione di un percorso che

ha coinvolto gli abitanti, finalizzato all'elaborazione di un nuovo statuto della città<sup>102</sup>. Secondo la definizione di Mathews (1994, p.11) "*quando gli individui di buona volontà si riuniscono per impegnarsi volontariamente nell'indagine e valutazione delle opzioni possibili allo scopo di risolvere un problema comune diventano 'pubblico'*". Il processo deliberativo avrebbe dunque per sua stessa natura la capacità di fare nascere, di fare emergere finalità pubbliche ampie e vincolanti che mutano il semplice interesse personale in ricerca del bene comune. Gli individui si trasformerebbero così da semplici privati, a pubblici cittadini, da persone a attori politici (Mathews, 1994).

Detto in altre parole si tratta della questione della sfera pubblica che sta alla base del tema della partecipazione e dell'innovazione della pubblica amministrazione, ad esso strettamente intrecciato. Come abbiamo in precedenza sottolineato di fronte ad un indebolimento delle istituzioni e dell'influenza dello Stato (vedi capitolo 2) occorre indagare più in profondità il concetto di pubblico. Pubblico non si identifica, infatti, né con la nozione di politico, se per politico intendiamo un sottosistema funzionale e specializzato, né con la dimensione statutale *tout court* (de Leonardis, 1997). In definitiva quando accenniamo, oggi, al concetto di pubblico non possiamo fare riferimento alla tipologia del soggetto erogatore di beni e prestazioni e al suo statuto, dato che attori privati e pubblici possono essere allo stesso modo coinvolti in tale funzione. In realtà il carattere pubblico dell'azione amministrativa viene spesso dato per scontato anche laddove accade che il servizio pubblico si risolva, ancorché erogato da soggetti pubblici, in una relazione che riproduce i caratteri del privatismo (de Leonardis, 1997): infatti "*Ciò che è pubblico non è dato, bensì è una proprietà emergente, che prende forma da processi nei quali un regime di azione diventa – se diventa – pubblico*" (Bifulco, de Leonardis, 2005, p. 196). Per comprendere ciò che è pubblico occorre passare, infatti, dall'analisi dei soggetti alle interazioni, ai regimi di azione (Boltanski, Thévenot, 1991) cercando di cogliere ciò che li contraddistingue e che ciò che essi generano.

---

<sup>102</sup> Si rimanda per approfondimenti al testo "Chelsea Story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia" di Podziba S. L., (2006), Bruno Mondadori, Milano.

Considerato che non dipende dalla natura di chi eroga le prestazioni, chiariamo innanzitutto che cosa distingue pubblico da privato. Se la natura di pubblico si caratterizza per la visibilità, la comunicazione, assumendo perciò il significato di collettivo, sociale, comune, al contrario privato si contraddistingue per l'opacità delle relazioni, la segretezza, la chiusura, il particolarismo, il rimando a quanto attiene alla sfera personale.

In questa prospettiva sarà denotata come pubblica quell'azione amministrativa, quella produzione di servizi che tiene conto della relazione che si instaura tra cittadini e istituzioni pubbliche nelle diverse articolazioni (Stato, amministrazioni locali ecc.). Relazione che non abbia i caratteri della strumentalità, che non sia orientata all'efficienza *tout court*, al soddisfacimento della coerenza della domanda con l'offerta, all'orientamento al cliente. Una relazione che, al contrario, per essere ritenuta pubblica, contenga quei valori e fini sociali, collettivi che generano cittadinanza, *civicness*, legame sociale, bene comune: che indicano, appunto come si diceva, il senso, il significato e la sostanza della dimensione pubblica a discapito di un'azione che si connota per venire considerata una questione del tutto privata, personale.

Quello che va protetto, salvaguardato e tutelato, allora, sono proprio questi ambiti cruciali che attengono alla discussione pubblica, che rimandano a un orizzonte comune di significati, linguaggi, codici, definizioni di problemi e soluzioni, ma anche a fini e valori sociali. Discussione civica, aperta e partecipata sui temi che dovrebbe ingenerare comunicazione pubblica, corresponsabilità, cooperazione e cittadinanza (de Leonardis, 1997). Come afferma anche Cefai (2002, pag. 54)<sup>103</sup> pubblico indica una forma di vita collettiva che *"emerge attorno a un problema nel momento stesso in cui lo costituisce. Degli attori individuali, organizzativi e istituzionali si impegnano in uno sforzo collettivo di definizione e di trattamento della situazione percepita come problematica. Essi esprimono, discutono e giudicano opinioni; individuano problemi, lanciano segnali d'allerta o d'allarme; entrano in dispute, polemiche e*

---

<sup>103</sup> Attingendo per il concetto di pubblico dalla prospettiva espressa da John Dewey.

*controversie; configurano giochi di conflitto, risolvono crisi e realizzano compromessi. La cosa pubblica allora non è più monopolio dello Stato".*

In questa ottica, a seconda del tipo di architettura amministrativa e tecnica, si genereranno sia culture e pratiche pubbliche che di tipo privatistico. Queste ultime si svilupperanno laddove ciò che si riproduce attraverso l'erogazione di servizi, ad esempio, è una transazione fra soggetti privati, individui isolati, separati dai loro contesti sociali, che ricrea le condizioni perché si sviluppino blocchi comunicativi, relazioni gerarchiche tra individui che non operano sullo stesso piano<sup>104</sup> e che spesso partono da condizioni contrattuali deboli (Bifulco, de Leonardis, 2005). E' la situazione tipica della burocrazia che diventa fine a se stessa, uno strumento razionale che si autoriproduce perdendo di vista quei fini pubblici e collettivi per i quali era stata creata (Merton, 1949). Burocrazia con i suoi requisiti legati alla razionalità tecnica, che in Weber denotano appunto la sua superiorità, che disattiva, essa stessa, la dimensione pubblica, il suo carattere istituzionale, di servizio e di bene pubblico (de Leonardis, 1997). Il punto rilevante, come sottolinea MacIntyre (1992) è l'operazione che svolge la pubblica amministrazione quando confonde o declassa questioni di scelte, fini e valori a materie di tipo tecnico, risolvibili e trattabili come problemi esclusivamente pratici, quotidiani, di amministrazione "spicciola". E' il caso tipico, come abbiamo visto analizzando le criticità delle pratiche deliberative, di quando la questione partecipativa viene risolta, derubricata, considerata solamente come una questione tecnica, metodologica, di competenze, concentrandosi sugli aspetti di costruzione dell'architettura, del "marchingegno", del dispositivo partecipativo e trascurando le questioni legate al contenuto, alla qualità e alla sostanza della partecipazione (Borghi, 2006).

Se il servizio pubblico allora genera o dovrebbe generare relazioni di tale natura, connotandosi per essere un sistema di interazioni che forgia, lavora e crea materiale intersoggettivo costituito da comunicazione, interscambio e legame sociale (Barbier, 1995), le pratiche partecipative di tipo inclusivo, anche

---

<sup>104</sup> Si pensi soltanto al conflitto che Merton (1949) descrive tra il burocrate e il pubblico, all'orgoglio di ceto, allo spirito di casta.



considerando le criticità e i rischi in cui possono incorrere, possono essere considerate dei modi attraverso i quali la pubblica amministrazione che li adotta, può contribuire a generare e moltiplicare discussione e relazioni pubbliche, senso civico su problemi e soluzioni di interesse collettivo, coinvolgendo i cittadini e più in generale gli attori sociali. Si delinea, dunque, una concezione della pubblica amministrazione, che abbiamo chiamato condivisa<sup>105</sup> o partecipativa, che si distingue da quella di stampo aziendalistico, in cui scarsa, invece, è l'inclinazione a sviluppare relazioni con i cittadini se non improntate ai valori economici di mercato e cittadinanza. Un nuovo tipo di amministrazione dunque che, almeno nella sua versione idealtipica, potrebbe fondarsi e promuovere relazioni di tipo partecipativo, inclusivo nel rapporto con i cittadini e la società (Bobbio, 2004), che potrebbe cioè fungere da "acceleratore" di *publicness*, ovvero sostenere e portare avanti quell'idea di pubblico, di ricerca di senso, di responsabilità civica, di elaborazione collettiva dei significati su cui si alimentano l'apprendimento collettivo, la *civicness* e la vita pubblica. In sostanza la qualità della vita sociale di ogni cittadino.

In questa ottica il ruolo dello Stato e della pubblica amministrazione rimane di fondamentale rilevanza: la terzietà dovrebbe essere garantita, permettendo quel binomio neutralità – responsabilità di cui parlava Weber, proprio da quella logica dell'intermediazione che sta alla base di tali processi deliberativi. Le cornici regolative stabilite dalla pubblica amministrazione permetterebbero lo sviluppo di forme di *governance* in grado di stimolare il potenziale organizzativo e autorganizzativo della società civile. Società civile che mette in comune interessi per la produzione di beni di tipo sociale, che parla il linguaggio dell'interesse generale, senza ripiegare su modalità comunitarie solidaristiche che non riconoscono il mercato, ma neanche il ruolo delle istituzioni e si fondano esclusivamente sulla propensione morale delle persone verso i singoli e non verso l'altro generalizzato, costruendo relazioni a partire dalle virtù proprie della sfera privata (de Leonardis, 1997; de Leonardis 1998; Bifulco, de Leonardis, 2005). In più le cornici e i dispositivi regolativi permetterebbero di

---

<sup>105</sup> Vedi capitolo secondo.

contrastare la conflittualità diffusa, che tende a trasformarsi in prove di forza dei diversi attori presenti tramutando i vocabolari, i linguaggi, le giustificazioni e le istanze da privati a pubblici, scongiurando così rischi di balcanizzazione (Fung Wrigh, 1999). Ridurrebbe, inoltre, l'incertezza (Pellizzoni, 2005a), stabilizzando la discussione attorno a interessi e beni riconosciuti come collettivi e comuni (Bifulco, 2005). Nelle arene pubbliche la terzietà, dunque, riveste un ruolo importante: le istituzioni e le cornici normative stabilite incidono con il loro peso sull'andamento dei processi, sulla loro regolazione e mediazione, purché naturalmente l'attenzione non si concentri esclusivamente sulle modalità di governo di tali pratiche. Il successo di molte esperienze, come noto, emerge, infatti, in funzione del ruolo giocato dalle pubbliche amministrazioni a livello territoriale. Molte ricerche condotte su esperienze di tipo partecipativo anche in paesi in cui il capitale sociale e la tradizione al dialogo sono pressoché assenti<sup>106</sup> hanno rilevato come più che la presenza di un associazionismo diffuso e di pratiche di tipo cooperativo, ciò che appare influente è la natura del *disegno istituzionale*. Un disegno che deve venire strutturato in modo da favorire la deliberazione. "*La maledizione del deficit originario di capitale sociale non è del tutto insuperabile*" (Bobbio, 2002b, p. 18) dunque e ciò su cui si fa affidamento è il cosiddetto *deliberative setting* che permette di strutturare adeguatamente, con le sue regole, i rapporti tra i partecipanti, di garantire trasparenza e inclusività accanto a funzioni di mediazione (Bobbio, 2002b). Anche sul terreno locale, tra le pratiche deliberative maggiormente innovative, troviamo quelle in cui la pubblica amministrazione ha svolto una funzione essenziale, in cui cioè ha messo alla prova le proprie abilità di costruire il proprio ruolo e le relazioni con gli attori coinvolti, di sostenere e promuovere le capacità partecipative dei diretti interessati, di negoziare e mediare i dissidi e i conflitti, di riformulare problemi e soluzioni e di apprendere dall'esperienza (Bricocoli, Cementeri, 2005). Anche nei contesti in cui le relazioni sia orizzontali (tra cittadini) che verticali (tra cittadini e istituzioni) risultassero logore e deteriorate, una cornice

---

<sup>106</sup> Basti pensare all'esperienza di Bilancio partecipativo condotta in Brasile (Allegretti, 2001; della Porta, 2005), ma anche ad alcune esperienze italiane (Sclavi, 2002) o spagnole (Font, Blanco, 2001).

regolativa e una pubblica amministrazione che siano in grado di garantire processi trasparenti, potranno sfidare e vincere la diffidenza della comunità locale (Bobbio, 2002c). Con questo naturalmente non si vuole sottovalutare l'incidenza sul buon esito di tali sperimentazioni del grado di vivacità sociale di un territorio, dello sviluppo di capitale sociale, della *civicness*, della capacità della società civile di attivarsi, di organizzarsi, di mobilitarsi di fronte a questioni di interesse pubblico (Bifulco, 2005). Viceversa sia a livello teorico<sup>107</sup> che di ricerca empirica sembrerebbe emergere il peso delle pratiche deliberative sullo sviluppo di capitale sociale: partecipare a tali pratiche indurrebbe a una conseguente maggiore attività delle persone in campo civico (almeno nel breve periodo), apprendimento sociale, produzione culturale e nuove relazioni con gli attori (Bobbio, 2002c). I vincoli semmai, a questo tipo di sviluppo, come si accennava in precedenza, attengono al limitato coinvolgimento numerico delle persone e all'estemporaneità che spesso caratterizza le arene deliberative che non si istituzionalizzano.

Affrontare i temi legati all'interesse pubblico e alle modalità che tengono attivo, aperto e vivo nel tempo questa attenzione (Donolo, 1997), anche nella pubblica amministrazione, appare oggi più che mai importante, nel momento in cui tanti soggetti si affollano sulla scena e si assiste a una metamorfosi dell'azione pubblica che decreta la fine del monopolio dell'autorità pubblico-statuale, almeno nelle forme a noi note, sul trattamento di beni e problemi collettivi. Di fronte, infatti, al depotenziamento della dimensione nazionale e al crescere dell'importanza del contesto locale che diventa spazio di cambiamenti nell'organizzazione politica della società (Bagnasco, 2003), sempre più caratterizzato da politiche, formule e modelli di orientamento deliberativo, si assiste paradossalmente anche all'emergere, nello spazio pubblico, di logiche e stili che si alimentano di privatismo<sup>108</sup>. Occorre dunque fare attenzione a tutto

---

<sup>107</sup> Si tratta delle teorie contemporanee della democrazia deliberativa (Cohen, 1986; Fearon, 1998; Cooke, 2000).

<sup>108</sup> Nina Eliasoph (2003) in una ricerca condotta su alcune associazioni americane sottolinea il paradosso per cui più ci si trova in contesti pubblici, meno il discorso ricalca logiche di tipo pubblico e vi è l'incoraggiamento delle stesse associazioni a parlare come privati cittadini, a nome proprio, delle questioni

ciò che, anziché potenziare e sviluppare la dimensione pubblica, tende a eroderla: basti pensare ad alcune forme di *governance* in cui l'istituzione pubblica non acquista il suo ruolo intermediario, ma rimane uno dei soggetti tra gli altri, non esercitando cioè la sua capacità di mediazione, coordinamento e ricomposizione degli interessi sul campo, non comportandosi da istanza terza riconosciuta come tale. Uno dei rischi in cui può incappare la *governance* si verifica proprio quando il treno delle istituzioni non viaggia su binari pubblici, laddove cioè si formano interessi collusivi di stampo politico-affaristico, o le scelte che emergono da arene pubbliche di tipo deliberativo vengono offuscate e rese opache da linguaggi esperti e da procedure amministrative di tipo tecnico (Bifulco, 2005).

Perché le esperienze e le pratiche partecipative possano produrre l'accumularsi, nelle istituzioni pubbliche, così come nella società civile, di un patrimonio di conoscenze e competenze e di una cultura di stampo partecipativo, producendo quell'innovazione sperata sia al suo interno che nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, occorre che tali esperienze, al di là delle ambiguità, delle incertezze e delle instabilità che possono essere considerate fisiologiche, presentino determinati caratteristiche e parametri che tenteremo di analizzare nel prossimo paragrafo.

### ***3.8. Processi deliberativi e innovazione istituzionale: un tentativo di analisi***

La visione della partecipazione come processo, che abbiamo adottato in questa sede, implica un'analisi delle istituzioni come interlocutori, sostenitori, catalizzatori o arbitri di tali pratiche partecipative, insieme all'esame delle capacità e delle risorse del contesto<sup>109</sup> e della comunità locale, dei cittadini,

---

che le riguardano. Si tratta sempre dello stesso processo di imitazione della pubblica amministrazione rispetto al mondo delle imprese.

<sup>109</sup> La prospettiva processuale sottolinea anche l'importanza di riconoscere e focalizzare l'attenzione sulla leadership politica locale e la sua capacità di sostegno di processi partecipativi in grado di alimentare la democrazia (Bifulco, 2008).

principali interlocutori di tali esperienze, insieme agli *stakeholders* e agli esperti (Morgan, 2005; Pellizzoni, 2005a).

Per capire quanto le istituzioni politico-amministrative possano venire toccate da dinamiche di cambiamento in relazione ai processi partecipativi e alla forte mobilitazione che ne discende sia sul piano sociale che istituzionale, agendo su diversi livelli - dalla stessa architettura organizzativa, alle funzioni, alle competenze, alle relazioni interne ed esterne (Bifulco, 2006) – occorre prima di tutto capire la natura e lo statuto di tali processi, attraverso una valutazione di tali sperimentazioni partecipative, e il loro rapporto con la pubblica amministrazione. Per fare questo occorre analizzare diversi parametri, desunti dall'esame delle esperienze concrete attuate fino ad ora in questi ambiti, che possono indicarci quanto e se le modalità di messa in scena di tali pratiche, sono volte o meno allo sviluppo di *publicness*, ovvero di valenza pubblica contro ogni deriva di tipo privatistico. Se, cioè, invece che essere ispirate a principi di apertura, dialogo e promozione di intelligenza collettiva tali arene partecipative siano al contrario mosse da valori di tipo elitistico, tecnocratico o strategico-competitivo<sup>110</sup> secondo il paradigma postdemocratico (Mastropaolo, 2001; Pellizzoni, 2005; Borghi, 2006). O, per dirla con Bobbio, distinguendo tra concezioni della deliberazione più allargate o ristrette, se ci troviamo cioè di fronte a spazi in cui avviene uno scambio di argomentazioni oppure un apprendimento reciproco di cooperazione tra i partecipanti (Bobbio, 2007a).

Qualora si parli di processi deliberativi due sono gli ordini di complicazioni che vengono segnalati più spesso dalla letteratura (Bifulco, 2005; Pellizzoni, 2005; Bobbio, 2002): il primo è riferito alla dimensione della *governance* e il secondo riguarda il tema della democratizzazione e di come le varie forme che questi processi assumono, rispondano alla domanda di cambiamento e

---

<sup>110</sup> Una visione elitistica intende la democrazia essenzialmente come metodo per selezionare la leadership politica. Una democrazia fondata su principi tecnocratici si basa, invece, sul sapere degli esperti a cui è richiesto di risolvere questioni di qualsiasi natura. Una democrazia che punta su valori di tipo strategico è fondata su una politica che soddisfa gli interessi di parte e che fa riferimento al mercato come meccanismo di regolazione della società (Pellizzoni, 2005a).

riqualificazione della democrazia, senza trasformare la partecipazione stessa in un nuovo mito.

Dal punto di vista della *governance*, di cui abbiamo discusso nel secondo capitolo, ci basti qui ricordare la sua ambiguità sia come concetto che pretende di descrivere i cambiamenti dell'azione pubblica che come ottica di ridisegno di tale azione, orientata a plasmare e sostenere determinati modelli di sviluppo (Rhodes, 2000; de Leonardis, 2003). Nata con l'intento di risolvere i problemi di coordinamento e frammentazione, in realtà la *governance*, di per se stessa, sembra non avere nessun potere di integrazione semmai, anzi, quello di moltiplicare le istanze particolaristiche, segmentare le responsabilità istituzionali e rafforzare i filtri della partecipazione sociale. In questo senso i tentativi deliberativi affidati ai governi locali sembrano cercare di tenere insieme l'apertura alla pluralità degli attori e degli interessi con la ricomposizione delle loro parzialità (Bifulco, 2005a). Il problema che emerge è quello di dare spazio a nuovi interlocutori e contemporaneamente fissare criteri di legittimazione democratica delle decisioni.

Analizzando il secondo tema legato ai principi democratici e strettamente connesso alla *governance*, occorre in primo luogo tenere conto di tre elementi nell'analisi della partecipazione: chi sono i soggetti che partecipano, quale è l'oggetto di discussione; gli spazi e i luoghi dove la partecipazione si esprime e le modalità attraverso le quali prendono avvio queste pratiche (Bifulco, 2005).

Per quanto riguarda i soggetti occorre prima di tutto tenere conto della titolarità a partecipare e dei criteri di inclusione e selezione che vengono adottati e che devono essere resi noti e visibili (Bifulco, de Leonardis, 2005). Il tema diventa allora quello della discrezionalità delle procedure di selezione che spesso non sono esposte alla giustificazione pubblica (Vicari Haddock, 2004). Problematica da questo punto di vista, è infatti, la rappresentanza di associazioni e organizzazioni delle comunità locali che siedono ai tavoli, in assenza di procedure formali di delega o di un mandato esplicito. Se i processi partecipativi promettono da un lato di rinsaldare coesione sociale e vita pubblica democratica (Kathi, Cooper 2005), dall'altro, come abbiamo già sottolineato,

possono celare disuguaglianze rispetto all'accesso e alla capacità di *voice* dei cittadini e agli spazi di espressione di tale capacità.

Per quanto riguarda invece l'oggetto di tali processi, la partecipazione cambia se i soggetti sono chiamati a discutere per risolvere un problema di carattere pubblico già definito e dato o se, invece, sono coinvolti nella definizione del problema stesso (prospettiva del *problem solving* e del *problem setting*) e a volte i conflitti possono sorgere proprio sulla definizione e sul riconoscimento del problema come collettivo, prima ancora che sulle possibili soluzioni. Altro aspetto rilevante a questo proposito è la natura delle questioni trattate, che possono essere più o meno complesse, più o meno controverse ecc., che contribuisce a dare forma alle posizioni assunte dai partecipanti e ai giudizi da loro espressi (Bobbio, 2007a).

Anche i luoghi della partecipazione assumono un'importanza cruciale nel delineare e comprendere come queste pratiche agiscano e in che ambito possano essere collocate. Si tratta, infatti, di capire se ci si trova davanti a processi che vanno nella direzione di un'istituzionalizzazione della partecipazione o al contrario di un'esperienza estemporanea e se vi è, di conseguenza, la volontà di creare le condizioni perché nascano e si strutturino processi di apprendimento istituzionale. In questo senso è utile esaminare la separatezza o il collegamento di tali spazi alle istituzioni, e di quale formalizzazione e riconoscimento sono dotati.

Infine è bene cogliere le dinamiche che avvengono all'interno delle stesse arene pur sapendo che è difficile schematizzare e semplificare i comportamenti riassumendoli in due categorie principali e contrapposte quali quella della condivisione - cooperazione e quella del conflitto – competizione. In realtà si assiste sempre a un mix di tali dinamiche che mettono sul tappeto spinte competitive e confronti serrati, anche quando gli attori in gioco provengono dalla società civile.

Occorre dunque fare molta attenzione quando si procede all'analisi di queste esperienze, che vanno considerate non come qualcosa di monolitico e compatto. Si deve, infatti, procedere al vaglio e al setaccio di tali pratiche nei

loro aspetti più profondi, con la consapevolezza che possono mostrare ambiguità, paradossi e contraddizioni. L'investimento che si fa attraverso tali processi può, in effetti, portare a forti mobilitazioni di risorse sia sul piano pubblico che della società civile<sup>111</sup> che potranno avere, anche laddove sia scarsa l'esperienza in tali ambiti e carente il capitale sociale territoriale, ricadute in termini di aumento dei servizi, di organizzazione e sviluppo di associazioni locali e di apprendimento alla co-progettazione e alla responsabilità condivisa di questioni e materie pubbliche (Cementeri, de Leonardis, Monteleone, 2006). Analizzare gli effetti e le ricadute concrete di questi processi, anche nelle loro combinazioni variabili ed eterogenee, senza considerarli forzosamente tappe verso l'innovazione dell'azione pubblica, significa evitare di creare nuovi miti e di alimentare la retorica conseguente.

Due sono i criteri a cui le arene dovrebbero tendere: l'inclusività dei soggetti e la questione connessa alla natura pubblica dei processi, intesa come interesse per le scelte collettive, in vista del bene comune e non di fini particolaristici. La prima dimensione, legata ai soggetti e alla loro pari valorizzazione, va continuamente costruita, alimentata e messa sotto osservazione. Prima di tutto occorre chiarire che la concezione dell'individuo che sta alla base di tali processi è quella che riconosce i cittadini, i destinatari e gli utenti, innanzitutto come soggetti dotati di libertà di agire e di scegliere i modi per realizzare il proprio progetto di vita e con la capacità di esprimere opinioni in merito alle questioni che li riguardano<sup>112</sup>. Diversi sono i soggetti che si muovono nel campo organizzativo: da un lato i cittadini, la società civile, le associazioni di rappresentanza del mondo sociale ed economico e dall'altro le istituzioni pubbliche con il loro apparato amministrativo composto da dirigenti, funzionari e addetti, nonché dalla parte politica. Per quanto riguarda chi è chiamato o ha interesse a partecipare ai diversi dispositivi messi in atto, occorre innanzitutto

---

<sup>111</sup> Basti qui pensare ai piani di zona.

<sup>112</sup> Qualora questa capacità non risultasse sufficiente, come si sottolineava anche in precedenza, spetta alla pubblica amministrazione, in *primis*, occuparsi della promozione e dell'*empowerment* (Ciaffi, Mela, 2006; Bobbio, 2007b). Riconoscimenti solo formali di tali capacità e situazioni asimmetriche tra cittadini e organizzazioni possono, infatti, sempre verificarsi e dunque il solo riconoscimento del diritto di *voice* e la promozione dell'*agency* risultano insufficienti di fronte a situazioni di squilibrio e carenza di dotazioni e risorse individuali e sociali (Bifulco, 2006).



tenere conto delle differenti posizioni assunte<sup>113</sup> che determinano la capacità di partecipazione e il peso dei soggetti all'interno delle arene. Tali posizioni sono influenzate non soltanto dalla componente psicologica attinente a ciascuno dei soggetti partecipanti, ma anche dalle caratteristiche dello stesso *setting* deliberativo<sup>114</sup> e, come si diceva, dalla natura delle questioni che vengono trattate, che influenza i giudizi degli attori (Bobbio, 2007a). Assumono rilevanza, allora, alcuni elementi quali:

- 1) la disponibilità di tempo (Vicari Haddock, 2005, Bobbio, 2022b) che spesso traccia il discrimine tra chi può partecipare e chi invece è impossibilitato proprio a causa degli impegni che possono andare dal lavoro professionale al lavoro di cura ecc.<sup>115</sup>;
- 2) la capacità di accedere a spazi considerati inaccessibili sia sul piano sociale che spaziale (Ciaffi, Mela, 2006);
- 3) la capacità di ottenere informazioni e di conoscere i problemi legati al contesto locale;
- 4) la competenza comunicativa che può essere determinante per affermare la propria voce rispetto alle altre;
- 5) la capacità di organizzarsi che è distribuita in maniera diseguale e che appare debole soprattutto in categorie sociali più a rischio (Baccaro, 2004).

Rispetto alla partecipazione dei soggetti nelle arene deliberative, Bobbio (2007a) distingue quattro posizioni iniziali a seconda del grado di consapevolezza dei giudizi iniziali dell'attore e del grado di definizione delle posizioni: coloro che sono sicuri del loro giudizio; coloro che pur essendo

---

<sup>113</sup> Vicari Haddock (2005) a questo proposito parla di "*tirannia della partecipazione*" proprio per sottolineare la complessità dei percorsi partecipativi e delle conseguenti scelte e possibilità di partecipare a tali arene.

<sup>114</sup> Esistono *setting* deliberativi dove si privilegia, ad esempio, l'ascolto reciproco e la cooperazione o al contrario l'esposizione del pensiero dei singoli (Bobbio, 2007a).

<sup>115</sup> Borghi (2006) ci ricorda che alla base di questa impossibilità a partecipare, alla mancanza di tempo, di condizioni emotive e cognitive adeguate sta il disegno di quella *ownership society* che generalizzando la matrice relazionale dello scambio e del consumo pone al centro l'individuo e le sue preferenze, accantonando le istituzioni. In tale contesto viene meno "fisiologicamente" l'interesse a partecipare e l'uso pubblico delle proprie capacità di valutazione viene così neutralizzato rendendolo superfluo.

consapevoli e informati sulle materie in discussione, al contrario, sono in una posizione di sospensione del giudizio, aperti al dubbio; coloro che assumono posizioni irriflessive o pregiudiziali; coloro che hanno una posizione incerta<sup>116</sup>. In generale le posizioni molto strutturate e intense sono quelle che appartengono agli addetti ai lavori (*stakeholder*, politici, rappresentanti di organizzazioni, ecc.), mentre quelle più incerte appartengono più spesso, almeno agli inizi dei percorsi partecipativi, a cittadini chiamati ad esprimersi su questioni specialistiche. La natura di tali posizioni di partenza permetterebbe di discernere tra le tante pratiche deliberative<sup>117</sup> quelle più efficaci e si rivelerebbe essenziale per capire i processi deliberativi, proprio perché questi ultimi si basano sulla trasformazione dei giudizi <sup>118</sup>.

Ma vi sono anche elementi di tipo strutturale e organizzativo che spingono le persone a non partecipare: basti pensare ai tempi delle città, allo stress della vita urbana, all'organizzazione del lavoro e dei servizi ecc. Partecipare alla sfera pubblica diventa difficile quando questa si fa sempre più labile, fragile e respingente di fronte a fenomeni di spettacolarizzazione, personalizzazione, frammentazione della comunicazione, quando cioè modelli di tipo privatistico entrano nel pubblico (Donolo, 1997b).

Per quanto riguarda, invece, i *soggetti istituzionali* occorre tenere conto degli obiettivi che, nell'ambito dei processi deliberativi, la pubblica amministrazione si pone dal punto di vista politico e istituzionale nei confronti della società e dei cittadini, ma anche dell'articolazione e organizzazione interna che prevede culture e pratiche, attività concrete e rapporti, verso l'ambiente esterno e quello interno. Perché siano improntati a un modello di responsabilità amministrativa diretta, processuale e orientata all'ascolto (Sclavi, 2002; Pellizzoni, 2004), vi si deve riconoscere innanzitutto:

---

<sup>116</sup> L'autore considera anche il grado di libertà del soggetto inteso come possibilità di poter partecipare alla discussione, esprimendosi liberamente e potendo cambiare opinione, senza dovere rendere conto a qualcuno. Evidentemente non tutti i soggetti dispongono dello stesso grado di libertà.

<sup>117</sup> Sei sono i tipi ideali individuati da Bobbio.

<sup>118</sup> A partire dalle diverse posizioni è possibile risalire a diversi modelli di democrazia deliberativa (si veda in proposito Bobbio, 2007a). Cfr. anche nota 90.

1. l'interesse a tutelare e promuovere tali momenti deliberativi sostenendo e spingendo per affermare *cornici e linguaggi dell'interesse generale* (Bifulco, 2005a), per mantenere viva e presente in ogni momento, la tensione verso l'altro generalizzato, ovvero verso l'interesse generale che trasforma i linguaggi privati, le grammatiche della prossimità (Bifulco, 2006) in linguaggi comuni <sup>119</sup>, evitando di scivolare nell'immediatezza e nell'improvvisazione e nella squalifica di istanze terze, del loro ruolo intermediario e di mediazione. Per evitare di perdere di vista l'orizzonte della generalità delle questioni e del reinstaurarsi di rapporti di dipendenza personale (Bifulco, 2006), occorre un incoraggiamento a partecipare, quando la partecipazione appunto non viene data per scontata e considerata come premessa, alla definizione dei beni che coinvolgono tutti i cittadini, all'espressione delle loro competenze, delle loro scelte e delle loro azioni, per sottrarre tutto ciò all'opacità, e porlo al vaglio della discussione pubblica (Bifulco, de Leonardis, 2005);
2. l'interesse ad *allargare la platea degli attori*, concentrandosi soprattutto sulle modalità di coinvolgimento di quelli più deboli, che spesso rimangono esclusi perché invisibili o perché mancano di quelle dotazioni basilari per poter accedere alle arene deliberative, e dei diretti destinatari degli interventi che a volte coincidono con le fasce più deboli. La composizione sociale degli attori (Borghi, 2006) risulta dunque fondamentale per mantenere un pluralismo a più voci (Bobbio, 2004), una ricchezza di vocabolari e tematizzazioni che contribuisce alla definizione stessa dei problemi e delle soluzioni (Bifulco, de Leonardis, 2005). Di vitale importanza, inoltre, anche per potenziare quella capacità delle istituzioni pubbliche di essere "*borderlands*", ovvero di operare ai

---

<sup>119</sup> In questo senso Elster (1998, p.12) parla di "*forza civilizzatrice dell'ipocrisia*" proprio per sottolineare la trasformazione di discorsi privati in discorsi a valenza pubblica che i soggetti volenti o nolenti si troverebbero "costretti" ad attuare nelle arene pubbliche, in questo sottolineando se non una volontà propria dei soggetti, una conseguenza non voluta ma di fatto reale. Il processo deliberativo spinge, infatti, i soggetti a fornire solo ragioni fondate sull'interesse pubblico e non su quello privato, a giustificazione delle proprie idee e richieste. Il rischio è che l'ipocrisia possa produrre, con il passare del tempo, effetti perversi devastanti per la comunicazione e la società, erodendo le basi della fiducia reciproca (Lanzara, 2005a).

- confini, in terre in cui è difficile mettere in contatto, creare relazioni, comunicazioni a doppio binario;
3. la volontà di *tradurre*, una volta avviato il processo, la *molteplicità dei punti di vista*, le proposte, le decisioni assunte in questi contesti, *in definizioni, scelte amministrative* e in azioni riconoscibili come comuni. Per non trasformare questi momenti così cruciali per lo sviluppo delle capacità di cittadinanza in delusioni, frustrazioni e ulteriore discontento da parte dei partecipanti, nei confronti delle istituzioni pubbliche, l'ennesima conferma, in sostanza, del loro immobilismo e il consolidarsi di opinioni sulla propria debolezza, sul proprio non contare nulla di fronte ai poteri locali forti;
  4. la volontà di mantenere una *concezione alta della partecipazione* intesa in termini progettuali, al di là della quotidianità che schiaccia i problemi e che spesso li fa considerare come qualcosa di tecnicamente risolvibile, senza ricadute sull'organizzazione sociale degli spazi e dei tempi di vita delle persone, annullandone di conseguenza qualsiasi visione prospettica e appiattendone qualsiasi aspirazione di tipo politico come la costruzione di una società migliore (Borghi, 2006);
  5. la volontà di *superare la frammentazione delle scelte e delle azioni amministrative* sia puntando sulla costruzione e condivisione di definizioni ampie, globali e complessive dei problemi che su un ricompattamento di tipo amministrativo, degli uffici, delle funzioni, che si occupano del trattamento di tali problemi ecc. Di fronte a un modello di tipo gerarchico che abbiamo visto non essere più all'altezza della situazione attuale, la spinta al decentramento e alla sussidiarietà non deve, d'altro canto, produrre frammentazione eccessiva e dispersione delle risorse, delle competenze e dei modi di affrontare e risolvere problemi complessi;
  6. la volontà e la capacità di attuare *processi di tipo partecipativo* che coinvolgano gli stessi *addetti della pubblica amministrazione* nelle pratiche decisionali. Non si tratta, infatti, di mettere in atto soltanto

un'azione di *marketing* territoriale e di pubbliche relazioni istituzionali rivolta verso i potenziali elettori del territorio. Occorre, infatti, la creazione di un clima e di una cultura della inclusività, della condivisione, della cooperazione, della collaborazione, non gerarchica, elitaria, per compartimenti stagni che si diffonda anche all'interno della stessa istituzione pubblica e che possa costituire la base per una riconfigurazione profonda dei meccanismi decisionali. E' difficile pensare che si possa attuare un'efficace costruzione di modalità relazionali di tipo partecipativo (*problem setting*), che possa incidere, modificandoli sui rapporti e i modi di considerare l'organizzazione e il servizio pubblico, se non vi è democraticità all'interno, se le decisioni vengono prese esclusivamente dai vertici o viceversa solamente dalla componente politica. Occorre, invece, un coinvolgimento nella fase di progettazione e stesura della stessa agenda pubblica. Fasi che possono essere affidate anche a esperti tecnici esterni, qualora si tratti di prime esperienze partecipative, senza, però, attribuire loro compiti che spettano alla pubblica amministrazione e ai suoi addetti perché si possa parlare veramente di apprendimento sociale e istituzionale in questo ambito (Borghi, 2006), di istituzionalizzazione di tali esperienze, di arricchimento di un patrimonio di conoscenze, saperi e rapporti importante sul tema della deliberazione.

Tenuto conto di tutti gli elementi sopra descritti per capire la natura delle esperienze di tipo partecipativo e in particolare del loro essere o meno pubbliche, che le distingue e le contrappone sia a pratiche di tipo privatistico che a pratiche partecipative di carattere puramente formale e non sostanziale<sup>120</sup>, ci pare interessante fare riferimento anche al modello elaborato da Bifulco e de Leonardis (2005), che più che concentrarsi sullo statuto dei soggetti che attuano interventi o sulle materie stesse che vengono trattate,

---

<sup>120</sup> Ci si riferisce qui, ad esempio, alla esperienze partecipative come operazioni retoriche e di facciata, come interventi di *marketing* territoriale, come esercizi di tecnicismo, come movimenti partecipativi estemporanei ecc.

mira appunto ad esaminare le proprietà di tali processi. Tale modello individua, infatti, alcuni criteri che qualificano ciò che è pubblico, a partire da quattro articolazioni che connotano la nozione di pubblico (visibilità, generalità, beni comuni e terzietà), che abbiamo analizzato in precedenza nel paragrafo dedicato al tema della sfera pubblica. Tali coordinate ci permettono di mettere a fuoco le modalità attraverso le quali le esperienze deliberative attuano processi di messa in visibilità, di generalizzazione, di riconoscimento di beni in comune e di generazione di istituzioni (*institution building*).

Attraverso l'esposizione alla *visibilità* i processi deliberativi messi in atto, al di là delle retoriche, dovrebbero contribuire a rendere riconoscibili e pubbliche le materie e le politiche. Tale criterio, infatti, misura la capacità di tali esperienze, attraverso il coinvolgimento di diversi soggetti, di portare alla luce questioni e argomenti sociali relegati alla sfera privata, attraverso una discussione aperta che permetta ai vari attori coinvolti di divenire visibili pubblicamente, di attivare processi che generano significati riconoscibili da altri e che aumentano la conoscenza e la definizione delle tematiche in questione. Se le materie divengono pubbliche, anche i soggetti diventano dei "pubblici" portatori di opinioni, interessi e valori generalizzabili attraverso il confronto, in luoghi aperti alla pluralità, per arrivare ad una possibile condivisione. Si tratta in sostanza di capire se nelle arene deliberative ci si trovi di fronte a soggetti disposti al confronto e alla discussione e ad apprendere da essa, e se le modalità adottate per trattare materie e problemi, siano esse stesse pubbliche (laddove privato sta per segreto), e se, infine, si possa arrivare a soluzioni condivise, a definizioni e deliberazioni considerate legittime, riconoscibili e dunque anch'esse pubbliche.

La seconda coordinata è strettamente legata alla messa in visibilità: non basta, infatti, il riconoscimento di materie e attori come pubblici, ma occorre anche una risalita in generalità delle questioni trattate, ovvero che gli argomenti di cui si discute nelle arene siano di interesse collettivo, legati a beni comuni, tendenti ad avere una validità universalistica. L'azione potrà, così, diventare pubblica nel momento in cui il confronto fra i diversi attori si basa su

giustificazioni legittime e non su prove di forza, e si attua tramite l'uso di vocabolari "del pubblico", che consentono di passare da beni privati a beni in comune. Secondo questa prospettiva la *publicness* si raggiunge laddove gli attori giustificano i loro punti di vista e le loro argomentazioni attraverso il ricorso, il richiamo all'universalità, a interessi generali e non particolari (Borghi, 2006). In questo senso le arene deliberative, per le loro caratteristiche costitutive, sono in qualche modo avvantaggiate rispetto ad altri ambiti pubblici in cui l'azione pubblica prende corpo. Nel *setting* deliberativo così come Elster (1998) sottolinea, prevale la "*forza civilizzatrice dell'ipocrisia*" che spingerebbe attori auto-interessati a giustificazioni di tipo pubblico e a soluzioni condivisibili.

La terza coordinata ha a che fare con ciò che è oggetto delle azioni pubbliche, con i beni che le arene deliberative possono o meno riconoscere e definire come comuni. Questo è un argomento assai delicato che riguarda anche le compagini attoriali che partecipano ai diversi dispositivi. Se pubblico non coincide più meccanicamente con la natura dei soggetti coinvolti, né con le materie trattate, occorre, come si diceva, andare ad analizzare la natura dei processi attraverso i quali vengono prese le decisioni, le forme e le finalità su cui gli attori convergono e i tratti che assumono le materie trattate nelle arene. Perché si parli allora di natura pubblica di un'esperienza partecipativa, dal punto di vista della materia di cui si tratta, occorre che ci sia un riconoscimento del bene in questione come comune. E ciò anche a partire da una sua definizione, da una sua tematizzazione come bene sociale, non appartenente a singoli, ma a una collettività. Si tratta prima di tutto di una consistenza cognitiva, ma anche normativa nel momento che tali beni così riconosciuti, acquistano un valore per la comunità e vengono regolati da norme. Una volta avvenuto il riconoscimento, la difficoltà maggiore risiederà nella fatica di curarli, conservarli, aprirne l'accesso e la fruibilità a tutti. La loro qualità e il loro essere consumati è una questione, infatti, che coinvolge tutti i cittadini.

La quarta coordinata proposta è relativa a quei processi di generazione di terzietà, ovvero di istituzioni riconosciute e legittimate dalla generalità dei cittadini, intese come cornici normative sulla base delle quali si discute, si

decide e in generale si trattano i beni comuni. La dimensione pubblica si associa qui a quella regolativa, che norma e stabilisce criteri per le interazioni tra i soggetti singoli o collettivi, contrapponendosi alla sfera privata che si autoregola da sé. Questa dimensione ha a che fare più di altre con il processo di trasformazione della pubblica amministrazione, sul terreno dell'innovazione sociale, in funzione delle esperienze di tipo partecipativo. Tali processi possono, infatti, innescare meccanismi di apprendimento istituzionale, ma anche resistenze e opposizioni della stessa amministrazione, soprattutto nella sua componente tecnica. Perché un'azione assuma le caratteristiche della pubblicità occorre dunque che vi siano regole certe, meglio se condivise, che stabiliscano procedure e comportamenti e un'istituzionalizzazione dei percorsi, una sedimentazione del patrimonio di conoscenze e competenze acquisite, una loro stabilizzazione per evitare che non vada disperso o che rappresenti solo un evento eccezionale nel panorama amministrativo.

Se all'interno della pubblica amministrazione prevalgono ancora matrici organizzative che traggono forza dal generarsi di *"blocchi comunicativi, separazione e segmentazione dei rapporti sociali, isolamento, irresponsabilità, privatizzazione delle questioni – in breve di privatismo"* (de Leonardis, 1997 pag. 186) occorre, allora, verificare quali siano le condizioni interne alla pubblica amministrazione che possano sostenere e promuovere scenari e relazioni partecipative intesi come opportunità di apertura all'innovazione amministrativa. Il modello adottato per lo studio dei processi partecipativi potrebbe essere utile allora anche per l'analisi della pubblica amministrazione. La prima coordinata della "messa in visibilità" mette in luce come nell'organizzazione amministrativa i meccanismi che sottostanno ai processi decisionali interni, alle scelte, appaiono spesso opachi, poco chiari agli addetti<sup>121</sup>. Emerge dunque l'esigenza di farne capire le logiche, il significato sottostante ecc. anche alla compagine dei dipendenti, proprio per evitare quel

---

<sup>121</sup> Basti pensare al segreto d'ufficio di cui già Merton segnalava gli esiti potenzialmente privatistici. Tali principi hanno infatti influito non soltanto sul rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini ma si sono insinuati anche nelle maglie dell'organizzazione pubblica.



consolidarsi di competenze, conoscenze e potere esclusivamente ai vertici della gerarchia. Il coinvolgimento, nel ciclo di vita delle *policies* (Sancassiani, 2005), non solo della componente dirigenziale, ma anche di quella dei dipendenti, funzionari o addetti, che sono in varia misura interessati e coinvolti dai processi partecipativi. È a loro che si chiede di attivarsi, di avere fiducia, di affrontare con atteggiamento diverso, nuove modalità di rapporto con la società, con l'utente non inteso come cliente ma bensì come cittadino. Relazioni che spesso, invece, sono vissute come una messa in discussione del loro ruolo tecnico o come un aumento eccessivo di carico di lavoro. I comportamenti che si rilevano, di rifiuto o di ostacolo verso nuovi tipi di relazione potrebbero, infatti, da un lato derivare, dall'inadeguato coinvolgimento, da parte della componente dirigenziale o politica a seconda dei casi, nelle questioni oggetto di dispositivi partecipativi e delle politiche pubbliche in generale. Dall'altro da un atteggiamento scarsamente democratico all'interno della pubblica amministrazione, ancora molto centrata su meccanismi gerarchici, o ancora dal considerare incompatibile e inconciliabile e anche paradossale, da parte del personale, il doversi attenere sia a rigide norme prestabilite e, allo stesso tempo, aprirsi a una molteplicità di soggetti che non conoscono i regolamenti, le procedure, le disposizioni tecniche, ecc. (Sancassiani, 2005)<sup>122</sup>. Naturalmente i tempi sempre più stringenti, il personale sempre più oberato<sup>123</sup>, sia per le varie competenze e le nuove funzioni che gli enti locali hanno assunto grazie a processi di decentramento, ma anche per la necessità di integrazione delle politiche pubbliche che un tempo erano di pertinenza e venivano gestite dal centro (livello statale o regionale), sembrano non facilitare l'adozione di queste modalità partecipative e inclusive da parte degli addetti e anche degli stessi dirigenti. Questi ultimi o non le riconoscono come essenziali e attinenti in modo stringente al loro campo di azione, o temono comunque le reticenze dei

---

<sup>122</sup> A questo proposito si parla di sindrome NIMO (not in my office) per indicare quei comportamenti che prendono le distanze dai processi di tipo deliberativo e sottovalutano i problemi da questi trattati. Le principali caratteristiche di tale atteggiamento sono: il rimpallo di responsabilità, la scarsa collaborazione e coordinamento tra istituzioni, modelli organizzativi verticali che ostacolano progetti intersettoriali e integrati, scetticismo e perplessità nei confronti dei processi partecipati.

<sup>123</sup> A dispetto dell'omologante epiteto di "fannulloni" attribuito negli ultimi tempi ai dipendenti della pubblica amministrazione.

dipendenti, alcuni, soprattutto coloro che gestiscono servizi diretti per i cittadini, davvero in situazioni di carico di lavoro elevato, o ancora pensano di rischiare la loro autonomia e di vedersi limitato il loro raggio d'azione.

In questo contesto la mancanza di una conoscenza chiara della natura, degli obiettivi, dei ruoli, delle modalità e delle risorse attinenti ai processi inclusivi che si vogliono realizzare nel territorio, coinvolgendo soggetti privati, società civile, imprenditori e altre istituzioni, insieme ad un atteggiamento (proveniente dall'esterno) di scarsa considerazione nei confronti del lavoro pubblico e da un'organizzazione del lavoro ancora improntata a schemi e modelli del passato, non possono che favorire comportamenti che ostacolano queste aperture della pubblica amministrazione.

Anche la coordinata connessa ai processi di generalizzazione e di validità universalistica sopra individuati potrebbe facilmente essere declinata al ruolo e ai compiti svolti dalla pubblica amministrazione. In questo senso dovrebbe prevalere una consapevolezza sia nei dirigenti che nei dipendenti (oltre che nei politici) della natura pubblica della funzione svolta. Pubblica non tanto perché connessa a procedure, atti amministrativi, regolamenti ai quali attenersi, o per il suo carattere autoritativo legato alle funzioni tradizionali di comando e controllo, ma in quanto promotrice di discussione pubblica, di apertura verso l'esterno e la molteplicità dei soggetti, portatrice di una responsabilità che amplia e sviluppa legame sociale, senso civico ecc. In sostanza volta al recupero del significato profondo dell'essere pubblico di cui Donolo (2006) parla: una pubblica amministrazione che si proietta sul terreno dell'ampliamento delle condizioni di inclusione e partecipazione alla vita civica delle città, sulla creazione dei presupposti che favoriscono l'espressione e la tematizzazione di quei bisogni e di quei beni, il loro riconoscimento come beni comuni, materie di discussione, conflitti e scelte collettive (Bifulco, de Leonardis, Donolo, 2001).

Anche il processo di riconoscimento dei beni in comune è strettamente connesso alla coordinata sopra esaminata e per quanto riguarda la pubblica amministrazione, nella sua componente organizzativa e istituzionale, ha a che fare con l'identificazione delle materie trattate come beni comuni, da parte delle

risorse umane interne. Le questioni che si affrontano nelle arene deliberative, così come quelle oggetto di azioni pubbliche, di *policies* in generale, devono essere considerate non come una proprietà privata, appropriabile da parte di soggetti esterni più forti, in grado non solo di influenzare i processi decisionali, ma di indirizzarli e cambiarne i tratti essenziali di riferimento. E nemmeno come scelte individuali praticate dal politico o dal dirigente del momento, in sostanza come questioni personali che non incidono sul cambiamento dei rapporti tra amministrazione e cittadini. Al contrario tali materie diventano beni di tutti, da trattare e curare come tali, come patrimonio prezioso da conservare, da difendere e rigenerare.

Infine l'ultima coordinata che riguarda *l'institution building* ovvero la capacità di costruire una dimensione regolativa o addirittura di istituire organismi nuovi e permanenti in cui la discussione pubblica su temi rilevanti, tra una molteplicità di soggetti e la pubblica amministrazione, sia considerata un modo stabile di affrontare le questioni cruciali. E in questo senso occorre rilevare la possibile difficoltà della pubblica amministrazione di accettare in modo flessibile cambiamenti in questo senso, verificando se vengano vissuti come orpelli ulteriori o come nuovi strumenti di azione pubblica che la stessa amministrazione è chiamata, nel suo ruolo nuovo di intermediazione, a gestire e promuovere.

Tanti sono gli stimoli che emergono da queste considerazioni, anche se probabilmente non esaustivi e definitivi, e nella parte empirica si cercherà di tenerne conto per analizzare il caso concreto dell'istituzione del Tavolo della Cultura promosso dal Comune di Forlì.

Prima di concludere il capitolo diamo uno sguardo ai processi partecipativi, così come sono venuti a svilupparsi nella realtà italiana.

### ***3.9. I processi partecipativi in Italia: sviluppi e problemi***

Anche se in Italia il discorso sulla partecipazione non nasce recentemente, basti pensare ad alcune esperienze dagli anni '70 legate ai comitati di quartieri o alla nascita degli organi collegiali nella scuola (Bobbio, 2007b), tuttavia è solo da dieci o quindici anni a questa parte, che si sono attivate sperimentazioni partecipative o deliberative su varie materie relative alle politiche pubbliche. Rispetto ad altri paesi, in Italia mancavano, fino a qualche tempo fa, anche le competenze professionali e le metodologie adatte per portare avanti processi di tipo deliberativo (Podziba, 2006). Ora nella fase attuale ci troviamo in uno stadio di superamento degli approcci sperimentali e forse si potrebbe parlare di consolidamento e istituzionalizzazione di tali processi partecipativi, se non altro nei termini di una loro sistematizzazione, analisi e attenzione da parte delle istituzioni pubbliche e del mondo scientifico.

La stessa pubblica amministrazione al suo interno ha adottato alcuni provvedimenti che si sono mossi nella direzione di un'apertura dei rapporti con il cittadino: basti pensare all'accesso agli atti amministrativi, all'istituzione di uffici di relazioni con il pubblico, al fiorire delle consulte comunali, ecc., per non parlare della riforma del titolo V della Costituzione approvata nel 2001, che offre spazio alla cittadinanza attiva (Sancassiani, 2005). Se il richiamo alla partecipazione è presente anche a livello legislativo, soprattutto locale, purtroppo nella maggior parte dei casi non si prevedono azioni per mettere in pratica e realizzare tale partecipazione (Bifulco, de Leonardis, 2005). Inoltre, come abbiamo visto, esiste una distinzione tra le forme partecipative *tout court* e quelle deliberative vere e proprie. E la stessa prassi amministrativa risulta, nei fatti, essere tutt'altro che dalla parte del cittadino, aperta a forme di deliberazione (Pellizzoni, 2005), anche se non mancano, come abbiamo sottolineato, numerose e anche significative esperienze in proposito (Morgan, 2005, Bobbio, 2004; Bobbio, 2007b).

Attualmente questi processi si stanno comunque sviluppando sia al nord che al sud del paese (Bobbio, 2007b), anche se per poterne giudicare davvero la

qualità occorrerebbe andare a verificare per ogni singola esperienza condizioni, modalità e valenze<sup>124</sup>. Mentre centralmente, prevale l'idea del tutto opposta di una democrazia maggioritaria e decisionista secondo cui, chi ottiene la maggioranza alle elezioni ha il diritto - dovere di prendere le decisioni, senza sentirsi in obbligo di confrontarsi con altri, a livello locale o anche micro-locale, si assiste a un fiorire di pratiche di tipo inclusivo. Da questo punto di vista spicca, dunque, la contrapposizione tra ideologia maggioritaria e pratiche consensuali (Bobbio, 2003), che riflette d'altra parte la stessa distinzione, come si è accennato, tra dimensione nazionale e livello locale, in cui tali processi trovano la loro collocazione<sup>125</sup>. Su scala locale poggerebbero dunque speranze, potenzialità e promesse di cambiamento, mentre a livello nazionale prevarrebbe la mancanza di un confronto diretto sui temi e una spettacolarizzazione mediatica della politica sempre più pressante (Crouch, 2003).

Se per le modalità e per le metodologie si guarda all'estero<sup>126</sup>, il ricorso delle pubbliche amministrazioni all'adozione di queste pratiche, è strettamente collegato alle vicende italiane e ha a che fare con la consapevolezza dell'insufficienza degli strumenti della democrazia rappresentativa, con la presenza di una società civile che reagisce di fronte a scelte considerate ingiuste e scarsamente legittimate, con la crisi dei partiti e della rappresentanza politica e, infine, con la convinzione che alcune politiche pubbliche, più di altre, necessitino dell'apporto dei cittadini destinatari degli interventi (Bobbio, 2007b).

Negli ultimi anni, pur non mancando esperienze che di partecipativo hanno solo l'aspetto formale e retorico, si sono andate affermando anche esperienze serie che hanno provato a coinvolgere i cittadini in forma singola o associata, in maniera non banale. Certo è che i processi di questo tipo si scontrano con le caratteristiche fondanti della situazione italiana, e risentono del modo in cui i

---

<sup>124</sup> Si rimanda a tal proposito all'indagine condotta da Bobbio per il Dipartimento della Funzione Pubblica uscita nel 2007 che prende in considerazione diversi casi italiani di pratiche partecipative e che segue lo studio condotto sempre da Bobbio nel 2004 che faceva il primo punto sulla situazione italiana.

<sup>125</sup> Come osserva Bobbio (2007b) le esperienze partecipative si stanno muovendo dallo spazio micro - locale al locale e quindi ci sono buoni motivi per ritenere che vi sia con gli anni un costante allargamento della dimensione.

<sup>126</sup> Alle esperienze dei paesi dell'Europa del nord e più recentemente anche all'America Latina.

problemi si configurano e sono riconosciuti all'interno del quadro istituzionale e culturale in cui le politiche prendono forma (Bifulco, 2008).

I principali punti deboli del contesto istituzionale italiano, come abbiamo sottolineato anche nel capitolo 2, sono attribuibili alla frammentazione accentuata e persistente della struttura politico-amministrativa all'interno di un quadro regolativo spesso in ritardo soprattutto per alcune politiche pubbliche (ad esempio sociali) e a una situazione di scarsa *stateness*/statualità, ovvero a una dimensione statuale regolativa debole. L'Italia si trova nella condizione paradossale di avere, allo stesso tempo, sia poco che troppo stato, con una conseguente debole legittimazione dell'autorità statale e rischi di permeabilità dell'amministrazione pubblica agli interessi privati. Di fronte, infatti, ad un forte legame tra livello centrale e dimensione locale (per quanto riguarda sia il controllo dei processi decisionali che l'influenza della leva finanziaria), si rileva un forte spezzettamento periferico dell'organizzazione dello Stato (Cassese, 1998).

In più rispetto alle condizioni sopra descritte, si aggiunge una tradizionale relazione unilaterale e di superiorità della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini (Bifulco, 2008). A fronte di questa situazione il rischio maggiore, in cui queste esperienze possono incorrere in Italia, è proprio quello di essere condotte, in modo classico, sulla base dello strumento della negoziazione distributiva che si basa, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, su logiche di tipo spartitorio/predatorio. Da questo punto di vista il principale problema nel nostro paese (Ranci, 2005) sembra essere la possibile ed eventuale deriva particolaristica o clientelare di tali arene, che è connessa poi a quel modello di programmazione negoziale, di cui si diceva sopra. L'incertezza delle regole, dei diritti, delle risorse, la debole legittimazione pubblico-statuale possono rappresentare, infatti, dei punti deboli, che rischiano di fare nascere, attraverso la messa in atto di tali pratiche partecipative, una situazione di ulteriore divisione, disparità e particolarismo. Tale scenario potrebbe peggiorare se si considera la scarsa presenza in termini numerici dei partecipanti: come abbiamo rilevato tali pratiche comportano molto impegno, in

termini di tempo, disponibilità e risorse personali. In più in Italia non sembra che chi partecipa sia il cittadino qualunque, ma spesso quello “competente”, un addetto ai lavori, che appartiene ad associazioni, comitati ecc., un individuo attivo<sup>127</sup> (Bobbio, 2007b) (e di qui poi il problema dell’inclusività). Naturalmente il rovescio positivo della medaglia è che a fronte di tale incertezza si constata una maggiore flessibilità e possibilità di attuare nuove vie dell’azione pubblica e della democrazia (Bifulco, 2008). Occorre solo verificare la direzione assunta da queste ultime: se si tratti cioè di esperienze che propendono verso una commercializzazione della cittadinanza e un ulteriore allontanamento dei cittadini dall’amministrazione o piuttosto verso un suo rafforzamento e ampliamento in termini democratici. O ancora di esperienze fragili che poggiano sull’iniziativa personale di leader politici che le promuovono o piuttosto di processi più robusti che si consolidano nel tempo, diventando pratiche di buona amministrazione e di innovazione. Anche sul piano politico la tendenza che emerge in Italia sembra, comunque, quella di una debolezza della partecipazione, che rimane in posizione arretrata rispetto ai dibattiti pubblici e anche agli stessi programmi elettorali, cosa che comincia a cambiare, ad esempio, in altri paesi come la Gran Bretagna, la Francia ecc. (Bobbio, 2007b).

### ***3.10. Brevi conclusioni di sintesi***

Nelle società contemporanee le scelte pubbliche avvengono, per un numero di ambiti decisionali sempre più elevato, attraverso l’incontro di differenti soggetti di diversa natura che interagiscono tra di loro per affrontare problemi comuni. Molte sono le politiche pubbliche gestite attraverso l’attivazione di dispositivi costruiti specificatamente per diverse ragioni: dirimere conflitti, sollecitare la cooperazione verso piani e progetti integrati, ecc. (Donolo, 2006). La tendenza è quella che vede aumentare il numero di interazioni per qualsiasi

---

<sup>127</sup> In questo ragionamento bisognerebbe forse escludere le esperienze di rigenerazione urbana legate ai quartieri in cui la condizione di prossimità sembra favorire l’accesso a persone qualsiasi.

decisione pubblica (Bobbio, 2007): le arene deliberative in questo senso rappresentano una risposta alla crisi profonda dei tradizionali meccanismi di *policy making* e dei processi di rappresentanza, oltre che una forma innovativa di scelta collettiva. (Bobbio, 2002b).

In questo capitolo abbiamo affrontato il tema dell'innovazione della pubblica amministrazione a partire dalle pratiche di tipo deliberativo che vengono adottate, in varie misure e con modalità specifiche, anche nel nostro paese. Le potenzialità di questi processi sono promettenti e laddove si realizzano in modo serio e compiuto sembra che le istituzioni politico-amministrative vengano interessate da dinamiche di cambiamento sia verso l'organizzazione interna che nel ruolo istituzionale e nel rapporto con i cittadini e la società. Ciò che conta più di altri fattori sono la cornice regolativa, sulla quale si impianta il processo partecipativo e il *setting* deliberativo, il disegno che viene elaborato, progettato e sul quale si fonda tutta l'architettura e il processo deliberativo. Ed è proprio l'insieme di questi due elementi che concorre a garantire certe condizioni della partecipazione, senza le quali si assisterebbe, in misura maggiore, a fenomeni di discriminazione, privatismo e svuotamento della cittadinanza.

In questo quadro è chiaro che, come emergeva anche nel secondo capitolo, il ruolo della pubblica amministrazione non perde peso e rilevanza ma semmai, al contrario, dovrebbe diventare ancora più cruciale e strategico nella costruzione di ciò che è pubblico. E anche in presenza di scarsità sia di *stateness* che di *civicness* la spinta a investire sul cambiamento può essere forte. Non a caso in Italia le difficoltà che queste esperienze incontrano riguardano proprio la frammentazione istituzionale e sociale e l'incertezza del quadro legislativo.

Rispetto al passato il significato di partecipazione cambia, così come mutano i valori e le idee che la sostengono: dall'omogeneizzazione alla diversità dei punti di vista, dall'impegno totalizzante alla soggettività, dal dissenso e dal conflitto al confronto aperto orientato alla costruzione, alla condivisione, dalla purezza ideologica alla contaminazione (della Porta, 2005). E insieme alle idee



mutano anche i soggetti, le modalità, le metodologie, gli spazi della partecipazione. I processi partecipativi che abbiamo preso in considerazione in questo capitolo si basano sul metodo della deliberazione che rispetto alla negoziazione, non si fonda su logiche spartitorie, ma sul confronto tra ragioni discorsive che si incontrano con l'obiettivo di arrivare a condividere delle soluzioni, dei progetti, delle azioni, un'agenda. Rielaborare discorsivamente i propri punti di vista e produrre una visione comune attraverso la riformulazione dei problemi e trovare soluzioni innovative per la comunità (Bobbio, 2007a): è la finalità verso cui tali processi tendono.

Naturalmente i rischi e le criticità di queste esperienze sono numerosi e devono fare riflettere. Prima di tutto per capire se le pratiche partecipative sono meccanismi puramente retorici e formali, caratterizzati da opacità, ambiguità e a rischio di particolarismo, occorre andare a verificare la loro natura intrinseca. L'analisi dovrebbe focalizzarsi su diversi elementi: le finalità di fondo di tali interventi, i soggetti della partecipazione, l'oggetto trattato, gli spazi in cui questi processi si svolgono, le metodologie adottate, il ruolo della pubblica amministrazione. E attraverso alcune coordinate essere in grado di segnalare la presenza o, al contrario, la mancanza di *publicness* in termini di trasparenza, attivazione della discussione collettiva, utilizzo di linguaggi, di vocabolari del "pubblico", di giustificazioni legittime, di generalizzazione delle questioni trattate, di definizione e tematizzazione dei problemi come beni comuni, di elaborazione e riconoscimento intersoggettivi dei significati sociali. Ciò che non dobbiamo comunque dimenticare è la doppia natura di tali processi, il loro essere contemporaneamente pubblici e non pubblici e dunque anche il loro essere esperienze variegata, anche molto dissimili tra loro e dotate di una dose di ambiguità. Basti pensare alle arene deliberative dove i soggetti sono chiamati a esprimersi in termini generali su argomenti di interesse collettivo, che sono allo stesso tempo spazi circoscritti e separati nettamente dal pubblico più vasto. Solo l'equilibrio tra queste due dimensioni, pur precario e delicato, rappresenta una delle maggiori garanzie istituzionali per il successo di tali esperienze

(Bobbio, 2007a). E' il tema importante della rappresentanza e della legittimità di tali processi che non va trascurato.

Ma l'analisi di tali processi non basta per capire se vi sia la possibilità per la pubblica amministrazione di avviare un cambiamento organizzativo e istituzionale, a partire da tali esperienze. Occorre indagare, infatti, anche la qualità delle istituzioni stesse, il loro grado di democraticità, e come la loro natura pubblica si rifletta e si traduca in attività quotidiane. Occorre esaminare il livello di partecipazione interno perché è da tali caratteristiche che dipende la qualità della società civile (Donolo, 1997) e una relazione altrettanto partecipativa tra cittadini e pubblica amministrazione. Tale rapporto diventa, allora, cruciale perché genera comportamenti e significati, pratiche e culture del pubblico mantenendo viva, problematica e aperta la relazione tra obiettivi e valori e la discussione su di essi. I principi del pluralismo e dell'inclusività devono essere applicati a partire dalle istituzioni e dunque il loro ruolo non diminuisce (Ciaffi, Mela, 2006). E se occorre distinguere tra i diversi processi partecipativi e i vari gradi di partecipazione che le arene attivano, deve esser chiaro che anche le istituzioni non possono venire rappresentate come un tutto unico indifferenziato, ma al contrario come tanti attori anche differenti tra di loro. L'obiettivo fondamentale diventa allora il coinvolgimento dei vari soggetti che operano in campo istituzionale così come della stessa architettura organizzativa interna della pubblica amministrazione (livello istituzionale e organizzativo). Se non si verificano tali condizioni, infatti, appare problematico e difficile pensare di estendere il raggio del coinvolgimento al di fuori delle istituzioni.

E' a partire da tali premesse che nella seconda parte di questo lavoro di tesi si cercherà di analizzare empiricamente le caratteristiche specifiche e la natura (pubblica o meno) di un'esperienza locale di tipo partecipativo che ha riguardato la costituzione del Tavolo della Cultura nella città di Forlì e le sue ricadute in termini di innovazione/cambiamento della pubblica amministrazione.

Il processo avviato nel maggio del 2005<sup>128</sup> si è concluso nell'autunno 2006 con l'elezione dei componenti, mentre nel febbraio 2007 si è avuto l'insediamento ufficiale del Tavolo, inteso come Consulta di partecipazione. Quello che ci interessa in primo luogo indagare non è tanto il suo funzionamento, ma tutti i processi, le relazioni che si sono venute a creare tra istituzioni e società civile, il ruolo che ha ricoperto la pubblica amministrazione nel processo che ha portato alla costituzione di tale organismo. Secondariamente al centro dell'analisi si porranno i risvolti, gli esiti, le influenze di tale processo sulla stessa componente istituzionale e organizzativa dell'amministrazione comunale di Forlì e in particolare sul Servizio Politiche Culturali, direttamente coinvolto in questo processo e in generale sulle politiche culturali e sulla vita sociale, culturale e civica della città.

---

<sup>128</sup> In realtà già dal gennaio dello stesso anno la pubblica amministrazione ha avviato alcune azioni per sondare l'interesse dei soggetti culturali della città.



**PARTE SECONDA**  
***La ricerca sul campo***



## Capitolo 4

### **Il disegno della ricerca: oggetto, obiettivi, metodologia e strumenti**

#### ***4.1. Introduzione***

Nei capitoli precedenti abbiamo delineato il quadro concettuale e teorico e le linee interpretative che fondano l'analisi condotta nella parte empirica, per indagare il tema dell'innovazione organizzativa e istituzionale attraverso processi di tipo partecipativo all'interno della pubblica amministrazione.

Prima di procedere con l'interpretazione dei dati raccolti e con l'esposizione delle risultanze emerse sul campo ci soffermeremo ad analizzare nel dettaglio le principali questioni metodologiche che stanno alla base del nostro lavoro di ricerca. Occorre innanzitutto evidenziare che la nostra scelta è ricaduta su una metodologia di stampo qualitativo più che quantitativo, anche se all'interno del lavoro verranno presentati anche dati che ci aiuteranno a rendere maggiormente esplicito e a illustrare alcuni tratti degli attori del campo organizzativo di riferimento<sup>129</sup>. L'adozione di una metodologia prettamente qualitativa all'interno di una prospettiva istituzionalista per quanto riguarda la definizione e l'approccio alle questioni indagate, così come già anticipato nella parte teorica, ci permetterà, infatti, di cogliere al meglio e di analizzare il processo partecipativo, al centro del nostro studio, nonché le relazioni che si sono instaurate tra i diversi attori sociali analizzati, sia interni che esterni alla pubblica amministrazione e le culture e le pratiche in uso nella pubblica

---

<sup>129</sup> Ci riferiamo qui ad alcuni dati sull'associazionismo culturale e sulle imprese culturali del territorio di Forlì provenienti da un'indagine svolta su una popolazione di 237 casi.

amministrazione (in particolare nel Servizio cultura del Comune di Forlì) in relazione al tema della democrazia deliberativa. L'approccio qualitativo adottato permetterà in sostanza di esaminare le caratteristiche specifiche e la natura del fenomeno sociale descritto, ovvero del processo di tipo inclusivo che ha portato alla costituzione della Consulta di partecipazione relativa al tema della cultura, e dei suoi esiti e influenze sia rispetto alla pubblica amministrazione, nella sua dimensione organizzativa e istituzionale, che alla società civile, in particolare al mondo delle associazioni culturali, agli operatori professionisti e alle stesse politiche culturali della città di Forlì.

Nei prossimi paragrafi definiremo e chiariremo in dettaglio il disegno della ricerca specificando oggetto dell'indagine, obiettivi su cui la ricerca si fonda, fasi in cui si articola, strumenti di raccolta dati prescelti e infine organizzazione, elaborazione e analisi dei materiali e delle informazioni raccolte.

#### **4.2. *Oggetto e obiettivi di ricerca***

Nell'*excursus* tracciato nei capitoli dedicati all'analisi teorica abbiamo considerato le organizzazioni come artefatti umani che si comportano più in base al dato per scontato, alle *routine* in uso, ricorrendo a situazioni già note e a soluzioni già sperimentate in passato. Inoltre l'attenzione verso miti razionalizzati dell'ambiente, visti come consoni e adatti, con il loro bagaglio di convinzioni e pratiche condivise, legittimano le organizzazioni stesse rispetto al loro comportamento, al di là dell'effettiva efficacia delle pratiche e delle azioni adottate. Le organizzazioni, proprio per la loro scelta di perseguire tali miti, verrebbero considerate moderne, razionali, appropriate. Il caso della partecipazione come mito razionale al quale le organizzazioni si adeguano per trovare una legittimazione a livello sociale è solo uno dei possibili esempi.

Cambiano anche, come abbiamo sottolineato nel capitolo 2, le forme di azione pubblica e dei sistemi di regolazione. Dal modello di stampo burocratico si passa ad un modello di pubblica amministrazione policentrico, caratterizzato



da una pluralità di attori e interazioni e da modalità di tipo negoziale che sostituiscono via via quelle di stampo gerarchico, autoritativo. Si parla di regimi di *governance* per indicare nuove forme di regolazione basate sulla rete, sulla diffusione di responsabilità e sull'integrazione degli interessi fondati su contesti istituzionali in grado di stabilire le coordinate e i confini di processi e di pratiche di tipo pubblico. Il rischio è però quello di non superare i panorami della frammentazione e dell'incertezza che la stessa *governance* schiude o di aspirare anziché a modelli di rete orientati a logiche comunitarie a modelli fondati su logiche di mercato. In questo contesto anche la pubblica amministrazione si evolve e da posizioni di comando e controllo assume (o dovrebbe assumere), accanto a un mutamento nell'ambito della gestione ed erogazione diretta dei servizi, un ruolo volto al sostegno, alla valorizzazione e al supporto dei potenziali sociali di azione e auto-organizzazione di gruppi, associazioni e cittadini. Ruolo che non è di semplice coordinamento della molteplicità, ma che ha a che fare con attività di "regia", di direzione dei processi a bassa integrazione, di costruzione delle strutture reticolari fondate su una responsabilità chiara e condivisa, di definizione e di raggiungimento di fini collettivi. Ruolo che riguarda, in poche parole, la capacità di orientare il comportamento degli attori, di arbitrare le diverse reti e di legittimare determinate scelte rivolte al bene comune (Lorrain, 1997). Il ricorso a logiche deliberative, soprattutto in certe politiche pubbliche, si fa allora più massiccio e denota alla base una fiducia nella costruzione di forme dialogiche di razionalità e di allargamento della platea degli interessati, cittadini e comunità locali<sup>130</sup>. In ogni caso la tendenza che si segnala è quella che vede aumentare il numero di interazioni per qualsiasi decisione pubblica (Bobbio, 2007) e le arene costituiscono, da questo punto di vista, una risposta alla profonda crisi istituzionale, della politica e del *policy making*.

Come abbiamo visto già a partire dagli anni '90 anche nel nostro paese stiamo assistendo a un massiccio uso di pratiche di stampo partecipativo che

---

<sup>130</sup> Naturalmente come trattato nel capitolo 2 non si devono dimenticare o trascurare i rischi legati alla rappresentanza e alla scarsa legittimazione che alcune compagini potrebbero assumere, così come è importante tenere distinto le retoriche e le pratiche della *governance*.

coinvolgono arene, materie e attori in maniera differenziata a seconda della situazione e della cornice regolativa in cui trovano spazio. Un utilizzo solo formale o al contrario anche sostanziale, che si connota per la natura e il carattere pubblico di tali processi, spesso ne distingue le differenze interne e ne apre le potenzialità anche in termini di innovazione sociale, organizzativa e istituzionale della pubblica amministrazione. Non basta adottare processi partecipativi perché questi in effetti si dimostrino tali. Può succedere, infatti, che le organizzazioni si appropriino di tali miti, attraverso l'uso di codici e linguaggi istituzionalizzati per pensare di essere al riparo da critiche e discussioni. Anche nei casi in cui, alla prova dei fatti, l'uso di tali forme non risulta essere altro che un artificio retorico utilizzato consapevolmente dalle sfere dirigenziali e politiche soprattutto, o quel che è peggio, adottato a partire da un concetto vuoto, ma in maniera del tutto inconsapevole. Negli enti locali si discute di partecipazione, ma spesso si tratta solo di azioni e di *step* iniziali ed elementari che non restituiscono il pieno significato del concetto, nemmeno nella sua messa in pratica. Quando si parla di partecipazione reale, infatti, i processi sono molto lenti e complessi, e le ricadute reali in termini di innovazione sociale sono spesso invisibili nel breve periodo. Per raccogliere i risultati di tali processi occorre tempo e un'elevata responsabilità e consapevolezza, non solo da parte della pubblica amministrazione, ma anche degli stessi soggetti che vi prendono parte, siano essi cittadini o associazioni o in generale *stakeholders*. In ogni caso il cambiamento, anche laddove si verifica, non è qualcosa di costitutivo, intrinseco, ma dipende dalle percezioni dei soggetti. E' per questo motivo che assumono importanza le circostanze, i discorsi e i contesti quotidiani in cui le regole vengono percepite (Powell, DiMaggio, 1991). Le istituzioni sono cioè socialmente costruite e si riproducono in base alla *routine*, alle interazioni interne e alle pressioni dell'ambiente: ecco perché in tale quadro assumono importanza la dimensione intersoggettiva dell'azione, le mappe cognitive, le matrici comuni di significato e di legittimità dell'azione, i modi di pensare e di fare, gli ordini simbolici, le pratiche concrete dell'organizzazione e le relazioni con l'ambiente a partire dai soggetti

(Lanzalaco, 1995; Bifulco, 1997). Quando i soggetti non si attengono e non si conformano alle regole, alle classificazioni condivise, alle *routine*, ecco allora che si attua il cambiamento, inteso come mancata replicazione di logiche consolidate, come lento adattamento che consente all'istituzione di autoriprodursi, perché in ultima istanza sono i soggetti a mettere in scena (*to enact*), ad attivare le istituzioni (Weick, 1997).

Per indagare allora le caratteristiche legate al processo partecipativo e all'amministrare, al suo cambiamento o al contrario alla sua persistenza, alle dinamiche, agli interessi in gioco, ai conflitti tra gli attori, alle pratiche consolidate, al dato per scontato dei processi, alle mappe cognitive degli attori, agli schemi culturali ci è parso opportuno adottare una metodologia qualitativa ricorrendo all'utilizzo dell'osservazione partecipante, di interviste semi-strutturate a supporto della stessa osservazione e dell'analisi di un'ampia documentazione relativa alla struttura organizzativa dei servizi coinvolti della pubblica amministrazione, ai programmi politici e alle politiche culturali, al disegno relativo alla riorganizzazione degli istituti culturali della città, agli strumenti messi in atto per sostenere le politiche culturali del Comune, ecc. (vedi tab. 3).

La scelta di una metodologia qualitativa che prevede, come appena sottolineato, diversi strumenti di raccolta dei dati ben si confà all'oggetto del nostro studio che è il dispositivo di partecipazione e i processi organizzativi ad esso collegati insieme alle potenziali trasformazioni dell'agire pubblico e della stessa organizzazione pubblica. Non bisogna, infatti, dimenticare che i dispositivi adottati lungi dall'essere considerati strumenti neutri, condizionano gli esiti dell'azione amministrativa, così come la stessa dimensione dell'organizzare. Al centro della nostra ricerca sul campo è stato posto, infatti, l'articolato processo di tipo inclusivo che ha coinvolto, a livello locale, un centinaio di associazioni e imprese culturali della città di Forlì per circa due anni (gennaio 2005 – novembre 2006) e che ha portato, nel febbraio del 2007, all'istituzione della Consulta di partecipazione denominata Tavolo della Cultura.

Il *focus* su cui ci concentreremo rispetto al dispositivo partecipativo è quello delle sue caratteristiche e della sua natura, legate al *setting* deliberativo ovvero al disegno elaborato, progettato e attuato e alla cornice regolativa su cui esso si fonda. Sarà, inoltre, analizzata la natura dello stesso agire pubblico e della organizzazione legata ai servizi culturali, anche in termini di esiti e ricadute, prodotti dallo stesso processo inclusivo.

Obiettivo generale sarà, infatti, quello di andare a verificare se nella pratica i dispositivi partecipativi messi in atto dalla pubblica amministrazione possano rappresentare nuove modalità di regolazione pubblica, nuove forme di scelta collettiva, nuovi strumenti di innovazione della stessa architettura amministrativa, dell'azione e delle politiche pubbliche. E per fare questo in particolare l'obiettivo specifico della nostra indagine sarà quello di verificare le caratteristiche analitiche e la natura (pubblica o meno) del processo partecipativo adottato dal Comune di Forlì e le sue ricadute in termini di innovazione/cambiamento della pubblica amministrazione soprattutto in ambito culturale<sup>131</sup>. Per analizzare la natura di tale percorso e capire se si tratti di pratiche intese come meccanismi puramente retorici e formali, caratterizzati da opacità, ambiguità e a rischio di particolarismo o al contrario di pratiche orientate alla *publicness*, come abbiamo ben esplicitato nel terzo capitolo, si analizzeranno, come anticipato, diversi elementi che hanno a che fare con il *setting* deliberativo e con la cornice regolativa ad esso sottesa. Ci riferiamo in particolare alle finalità di fondo di tale processo, alla tipologia dei soggetti e al grado di inclusività, al grado di rappresentanza, all'oggetto della partecipazione, agli spazi e ai luoghi della partecipazione, alle metodologie utilizzate, alle dinamiche che si sono sviluppate all'interno dell'arena, al ruolo della pubblica amministrazione e della società civile coinvolta.

Nello specifico per analizzare la natura e le proprietà di tale dispositivo si farà ricorso anche al modello teorico proposto da Bifulco e de Leonardis

---

<sup>131</sup> Si analizzeranno in particolare le ricadute di tale percorso sulle politiche culturali, sull'organizzazione interna dei Servizi culturali, ma anche sull'istituzione comunale in generale e sulle relazioni tra pubblica amministrazione e l'ambiente esterno.

(2005)<sup>132</sup> che individua alcuni criteri che esprimono e qualificano ciò che è pubblico, al di là del soggetto erogatore e della materia trattata. Quattro sono le articolazioni a cui si farà riferimento per focalizzare l'attenzione sulle modalità attraverso le quali il percorso partecipativo considerato attui processi di messa in visibilità, di generalizzazione, di riconoscimento di beni in comune e di generazione di istituzioni. Tale modello permetterà di misurare la capacità di fare emergere e portare alla visibilità argomenti e questioni sociali come quello della cultura relegati alla sfera privata, consentendo sia una maggiore conoscenza e definizione di tali tematiche che la nascita di un pubblico con una propria opinione, interessi e valori generalizzabili. In secondo luogo si metterà in evidenza la capacità di tale processo di fare risalire in generalità le questioni trattate legate allo sviluppo culturale della città ovvero di renderle o meno di interesse collettivo attraverso una discussione e un dibattito fondato o meno su linguaggi e vocabolari che trattano il problema come bene pubblico, in comune, che richiamano l'universalità delle problematiche e l'interesse generale o al contrario lobbistico e di parte. Il terzo criterio legato al riconoscimento di beni in comune, permetterà di verificare quanto il tema della cultura sia tematizzato come bene comune, appartenente alla collettività e come esso venga di conseguenza trattato come tale, attraverso la cura, la conservazione, la tutela e attraverso l'accesso e la fruibilità. Infine la dimensione dell'*institution building* permetterà di analizzare come tale processo abbia condotto alla generazione di terzietà ovvero di istituzioni intese come cornici normative che stabiliscono le regole dell'interazione tra i soggetti collettivi contrapponendosi alla sfera del privato che non necessita di tali sistemi di regolazione. Si verificherà, cioè, quanto il processo messo in atto dalla pubblica amministrazione abbia portato alla costituzione di uno strumento duraturo, permanente che contribuisce al mutamento dell'azione pubblica in campo culturale o al contrario quanto risulti effimero e passeggero, una pratica dalla sostanza e dai contorni meramente vuoti e strumentali e orientati alla cattura del consenso dell'opinione pubblica o a tenere sotto controllo tensioni e conflitti.

---

<sup>132</sup> Vedi capitolo terzo, paragrafo 3.8.

Naturalmente nell'analizzare tale processo si terranno conto anche dei diversi gradi e livelli di *publicness* che possono connotarlo, senza per forza collocarci su posizioni estreme ed escludenti.

Non si tratta, però, solo di indagare il processo partecipativo messo in atto ma piuttosto, come ben sottolineato in più parti, di verificare quanto esso possa coinvolgere la stessa pubblica amministrazione se non in dinamiche di mutamento e di innovazione, almeno in azioni maggiormente caratterizzate ad un modello di responsabilità amministrativa diretta, processuale e orientata all'ascolto. Occorre allora analizzare anche quali siano le condizioni interne alla pubblica amministrazione e ai servizi alla cultura in grado di sostenere e promuovere scenari e relazioni partecipative nell'ambito delle politiche culturali, nella convinzione che soltanto un'organizzazione che si basa, essa stessa, sulla condivisione, sulla trasparenza, sull'informazione e che abbia una natura pubblica, sia in grado di adottare tali pratiche quotidianamente, di attivare relazioni esterne e interne nell'esprimere il suo ruolo di "*pilotage*", nell'ambito di un servizio che rimane comunque pubblico. Ecco allora che il modello prima considerato potrebbe essere agevolmente applicato<sup>133</sup> anche in un'analisi della pubblica amministrazione, per cogliere i principali ostacoli e le criticità o al contrario le aperture e gli orientamenti positivi verso l'adozione di tali dispositivi partecipativi. Grazie alla coordinata della "messa in visibilità" si evidenzieranno, infatti, i meccanismi che sottostanno ai processi decisionali interni, alle scelte che possono apparire opache, poco trasparenti o al contrario visibili e chiare, analizzando il livello di democraticità che nelle pratiche concrete si manifesta. Applicare la coordinata della "generalizzazione" significa, in questo ambito, analizzare quanto all'interno della pubblica amministrazione vi sia la consapevolezza della natura pubblica del servizio, della responsabilità, del significato profondo della dimensione pubblica (Donolo, 2006) attraverso l'analisi dei comportamenti e delle pratiche. La terza coordinata ha a che fare con il riconoscimento della cultura come "bene comune" che in nessun modo può essere trattato come bene privato, come questione personale attraverso la

---

<sup>133</sup> Vedi capitolo terzo del paragrafo 3.8.

conduzione di relazioni, rapporti tra amministrazione e cittadini di tipo privatistico o la gestione privatistica del bene cultura, lontano dal confronto, dai cittadini e dalla discussione pubblica. Il quarto criterio che è relativo alla capacità di costruire una dimensione regolativa e di istituire organismi nuovi e permanenti ci è utile per indagare, infine, il ruolo intermediario che la pubblica amministrazione è chiamata ad assumere e la sua capacità di accettare in modo aperto e flessibile i cambiamenti in termini di politiche e azioni pubbliche.

Infine poiché, come anticipato, è difficile pensare che si possano mettere in pratica processi realmente partecipativi che coinvolgano i soggetti della società civile su temi così delicati come quelli delle politiche culturali e costruire relazioni durature se non vi è democrazia all'interno della stessa pubblica amministrazione e viceversa che questo dispositivo, seppur messo in pratica, possa incidere, modificandoli sui rapporti e i modi di considerare l'organizzazione e il servizio pubblico, saranno indagate anche le seguenti questioni attinenti al ruolo svolto dal Comune di Forlì e in particolare dall'Assessorato alla Cultura e Università ovvero:

- la volontà e la capacità di attuare processi di tipo partecipativo che coinvolgano gli stessi addetti della pubblica amministrazione nelle pratiche decisionali;
- la volontà di superare la frammentazione delle scelte e delle azioni amministrative con l'adozione di pratiche che si muovono nel solco della sussidiarietà e del coinvolgimento di una pluralità di attori, in un'ottica di *governance* comunitaria;
- la volontà di tenere un profilo alto della partecipazione e una visione prospettica del dibattito in funzione dello sviluppo culturale della città e del territorio;

- la volontà di tradurre la molteplicità dei punti di vista, le proposte, le decisioni assunte durante il processo partecipativo in definizioni e scelte amministrative<sup>134</sup>.

#### **4.3. Le scelte metodologiche e le fasi della ricerca**

Senza addentrarci in questa sede nel dibattito tra ricerca fondata sul dato quantitativo o al contrario su quello più prettamente qualitativo che per lungo tempo ha visto contrapporsi questi due approcci, abbiamo qui optato, come anticipato, su una metodologia di stampo qualitativo perché ben si adattava allo specifico campo cognitivo da analizzare e all'oggetto di indagine da noi prescelto. Data la crescente rilevanza nelle società complesse dei processi di individualizzazione che portano l'individuo a concepirsi come soggetto autonomo, con proprie risorse per l'azione, al di là delle strutture sociali e dell'ordine costituito, e dell'importanza cruciale che viene ad assumere la vita quotidiana come spazio in cui i soggetti costruiscono il senso delle loro azioni, sperimentando sia vincoli che opportunità, la ricerca qualitativa assume oggi una rilevanza sconosciuta in passato, proprio perché capace di cogliere il significato e la dimensione culturale e relazionale dell'azione umana (Melucci, 1998). L'approccio qualitativo anche nel nostro ambito di ricerca diventa essenziale per esaminare le pratiche effettive del dispositivo partecipativo e i significati ad esso attribuiti dai soggetti, per far emergere i processi di costruzione sociale della realtà, i significati socialmente costruiti e *taken for granted*, poco evidenti. Tale approccio permette, infatti, di concentrare l'attenzione sugli aspetti culturali e simbolici dell'agire organizzativo (Bruni, 2003), considerato che è proprio nei processi d'interazione e nelle pratiche di lavoro quotidiane che la vita organizzativa si costruisce. E in questo senso, come sosteneva anche Van Maanen (1986) i dati raccolti non costituiscono le

---

<sup>134</sup> Vedi capitolo terzo paragrafo 3.8.



prove incontrovertibili del funzionamento delle organizzazioni ma solo delle tracce a partire dalle quali i ricercatori sono in grado di ricostruire la più vasta provincia di significato (Schutz, 1979) che traccia presupposti e confini dell'azione organizzativa. In questo contesto non ci poniamo dunque come traguardo quello dell'eshaustività della conoscenza sociale quanto quello del produrre un'interpretazione plausibile (Melucci, 1998) del fenomeno indagato che cerchi di dare conto del significato attribuito dagli attori sociali al processo partecipativo.

In relazione all'oggetto di ricerca e agli obiettivi più sopra delineati ci dedicheremo in questo paragrafo a descrivere le fasi di attività principali in cui si articola l'indagine. E' bene comunque avere presente che proprio per le modalità e la tempistica con cui la ricerca si è svolta, non è sempre facile tenere distinte le diverse fasi che spesso si sono intrecciate tra loro, essendo state svolte durante tutto l'arco di tempo in cui è stata condotta la ricerca (23 mesi)<sup>135</sup>.

Le fasi della ricerca sono sostanzialmente tre:

1. l'analisi di sfondo condotta attraverso la raccolta e l'esame della documentazione, lo svolgimento di alcune interviste semi-strutturate a testimoni significativi, nonché attraverso l'osservazione partecipante;
2. l'approfondimento empirico condotto attraverso l'osservazione partecipante;
3. la comprensione e la focalizzazione di alcune tematiche attraverso lo svolgimento di interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati.

L'indagine di sfondo ha permesso di raccogliere, sia nel momento stesso in cui venivano svolte le interviste sia durante la fase dell'osservazione partecipante, materiale documentario legato all'organizzazione della pubblica

---

<sup>135</sup> Ciò che comunque si vuole sottolineare, prima di procedere, è la rilevanza attribuita alla fase di osservazione partecipante rispetto alle altre.

amministrazione. L'ampia documentazione selezionata in generale si riferisce (tab. 1):

- 1) alla struttura organizzativa della pubblica amministrazione;
- 2) agli indirizzi generali del governo della città per il mandato 2004 – 2009;
- 3) agli strumenti strategici di programmazione (peg – piano esecutivo di gestione - e pgs – piano generale di sviluppo);
- 4) agli strumenti di rendicontazione sociale (bilancio sociale);
- 5) agli strumenti partecipativi messi in atto dal Comune di Forlì;
- 6) alle politiche culturali del Comune;
- 7) alle associazioni culturali di Forlì;
- 8) alla documentazione prodotta durante il processo partecipativo.

**Tab. 1 – Principali documenti raccolti**

<b>Tipologia</b>	<b>Contenuto</b>
Regolamento consiglio comunale	Titolo VI Partecipazione popolare – istituti di partecipazione – promozione - rapporti
Statuto comunale	Libere forme associative e consultazioni
Articolo tratto da "il Melozzo"	Associazioni culturali di Forlì
Albo libere forme associative	Elenco Associazioni di Forlì
Mappatura delle associazioni culturali	Elenco distinto per categorie delle associazioni e imprese culturali di Forlì
Documento	Elenco regolamenti comune di Forlì
Delibera del Consiglio Comunale 5 maggio 2005	Orientamenti e linee di indirizzo in tema di politiche culturali del comune di Forlì
Delibera del Consiglio Comunale 11 settembre 2006	Consulta di partecipazione per la cultura (tavolo della cultura) - costituzione e regolamento per elezione componenti - approvazione.
	Piano generale di sviluppo 2005 – 2009 – versione aggiornata al 2006
	Piano esecutivo di gestione
	Bilancio sociale 2006 – Analitico per il Consiglio Comunale
Documento di approvazione assemblea plenaria del 3 maggio 2006	Piattaforma delle linee di azione strategiche delle realtà culturali in forma associata
Documento di approvazione assemblea plenaria del 23 maggio 2006	Proposta della forma giuridica e organizzativa del Tavolo della cultura e del Regolamento per l'elezione dei componenti
Documento	Scheda riassuntiva del percorso fin qui attuato

Documento	Linee guida per i Gruppi di lavoro... verso il "Tavolo della cultura"
Atti del convegno	Introduzione alla prima conferenza cittadina sulle politiche culturali
Documento	Linee generali di indirizzo per le politiche culturali
Documento	Proposta dell'Assessore precedente del Tavolo della cultura
Delibera del Consiglio comunale	Programma sindaco – luglio 2004
Documento	Indirizzi generali di governo – 2004 - 2009
Documento	Programma di mandato
Scheda sintesi	Tavolo della Cultura..... nei documenti istituzionali e dell'Assessorato
Scheda	Fasi avvio percorso istituyente Tavolo della Cultura
Verbale	Incontri Tavolo della musica
Verbale	Incontri Tavolo del Teatro
Verbale	Lavori di gruppo
Documento	Sintesi dei lavori del gruppo 1, 2 e 3
Documento	Macrostruttura
Documento	Gli strumenti partecipativi del Comune di Forlì
Documento	I regolamenti delle consulte: giovani, famiglie, ecc.
Verballi	Sedute del Tavolo della cultura
Studio di fattibilità- 2005	Studio di fattibilità per la realizzazione di un sistema di fundraising per le iniziative culturali della città di Forlì.
Delibera del Consiglio Comunale 31 luglio 2006	Istituzione "fondo per la cultura del comune di Forlì" - approvazione regolamento
Delibera del Consiglio Comunale 6 novembre 2006	Istituzione "fondo per la cultura del comune di Forlì" – approvazione piano programma 2006 - 2007
Rassegna stampa	Raccolta articoli - 20 gennaio 2005 – 31 marzo 2005
Report 2005	La cultura a Forlì. Discussione, critiche e proposte. Elementi e dati statistici
Attività dell'assessorato alla cultura della provincia di Forlì – Cesena - 1999 - 2003	Libro Bianco della Cultura
Relazione metodologica	Progetto Centro Storico – Comune di Forlì
Articolo su "Azienda Italia"	Il piano generale di sviluppo: un caso concreto (settore cultura del Comune di Forlì)
Relazione introduttiva	Convegno "Le vie della Cultura" – "Per un Tavolo della Cultura" anno 2004

Attraverso l'analisi di tale documentazione, l'osservazione partecipante e le interviste semi-strutturate a testimoni significativi che ricoprono ruoli politici o tecnici all'interno dell'amministrazione comunale di Forlì, è stato possibile ricostruire il quadro di riferimento relativo a:

- alla pubblica amministrazione con particolare riferimento alle pratiche e alla cultura di tipo partecipativo adottata dal Comune; al disegno organizzativo

delle aree e dei servizi e in particolar modo di quelli attinenti all'ambito culturale;

- al mondo delle associazioni e delle imprese culturali che operano sul territorio di Forlì;
- al clima conflittuale e polemico costituitosi intorno ai temi culturali e alla sua gestione pubblica.

La fase più articolata e complessa della ricerca riguarda il periodo in cui si è svolto il percorso partecipativo che è durato 23 mesi<sup>136</sup> con diversi momenti sia assembleari che di lavoro di gruppo o di incontri più ristretti e rivolti alle sole realtà culturali in forma associata coinvolti nel processo (graf. 1)<sup>137</sup>. In questa fase si è adottato il metodo dell'osservazione partecipante cercando di mantenere quella condizione di "estraneità" (Schutz, 1944) che spesso i ricercatori sul campo, gli etnografi delle organizzazioni in particolare, cercano di osservare pur trovandosi al centro del mondo da indagare<sup>138</sup>.

Attraverso tale metodo si è cercato di cogliere le pratiche, ciò che gli attori facevano, come agivano più che ciò che pensavano, i loro atteggiamenti, le motivazioni, gli schemi mentali concentrando l'analisi più sulle relazioni che sulle persone. E questo compito è stato in parte facilitato dal fatto che gli attori coinvolti agivano (o dicevano di agire) per conto dell'associazione o dell'impresa culturale di cui facevano parte. La dimensione più cognitiva e simbolica è stata, invece, riconsiderata a partire da ciò che era stato osservato e udito durante tutto il processo.

---

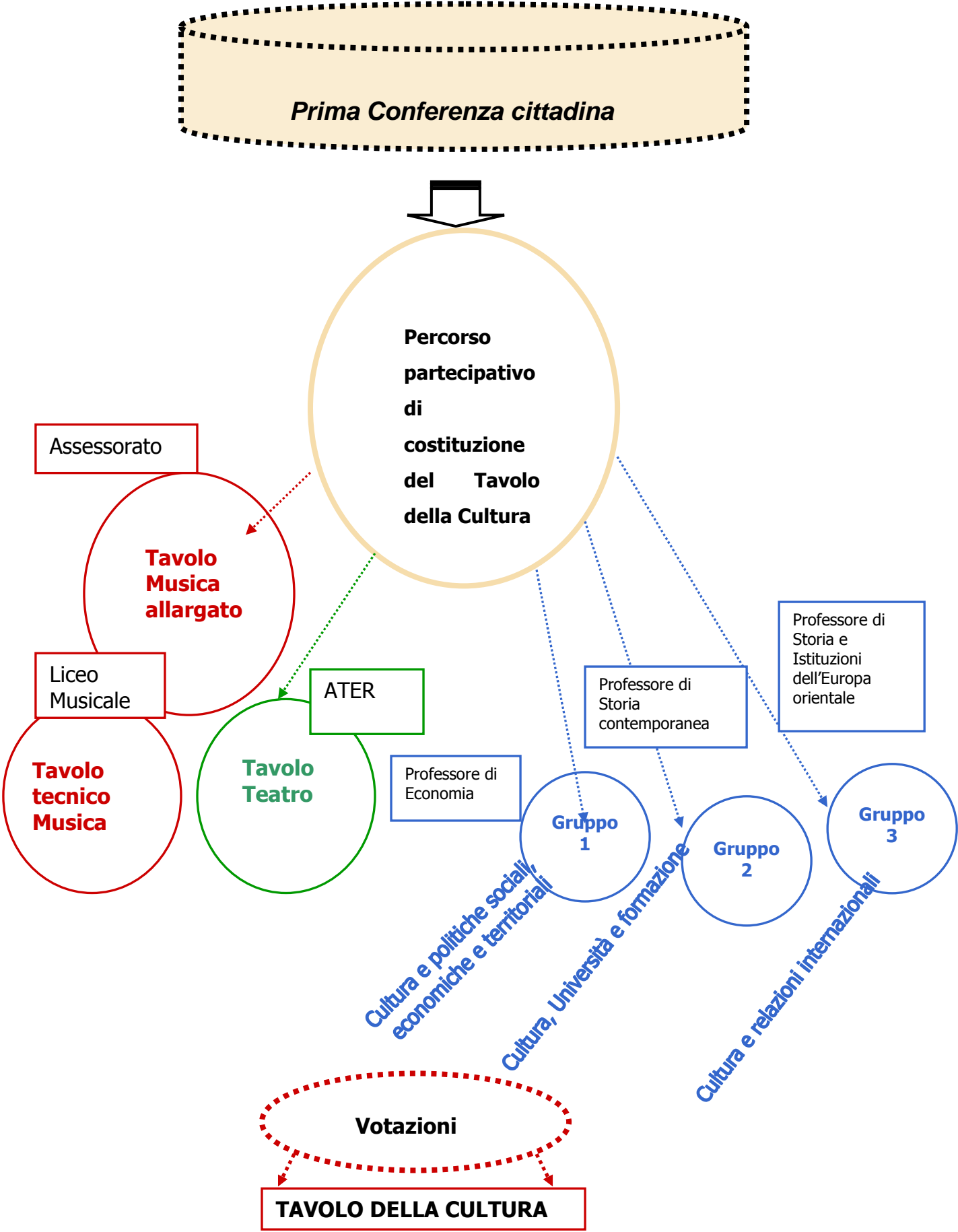
<sup>136</sup> Periodo che va da gennaio 2005 (in cui venne convocato il primo incontro con i principali attori culturali della città che erano quelli che godevano delle convenzioni per l'esercizio delle loro attività artistiche (18 gennaio 2005) a novembre 2006, giorno delle elezioni dei componenti del Tavolo della Cultura. In realtà il processo risulta anche più esteso se si comprende la data relativa all'insediamento del Tavolo della Cultura (22 febbraio 2007).

<sup>137</sup> In questo grafico è possibile avere uno sguardo di insieme delle principali tappe del processo partecipativo. Nel prosieguo dell'indagine il percorso sarà comunque esplicitato più nel dettaglio.

<sup>138</sup> Cogliendo, infatti, l'opportunità che avevo, che era quella di lavorare presso l'Assessorato alla Cultura e Università del Comune di Forlì, ho deciso di svolgere la mia tesi di dottorato proprio sul tema della partecipazione e dell'innovazione della pubblica amministrazione, e in particolare di dedicarmi, per la parte empirica di indagine sul campo, allo studio della pratica di istituzione del Tavolo della Cultura. Ero stata assunta con un contratto a tempo determinato nel settembre del 2004 per affiancare l'Assessore nello svolgimento dei compiti inerenti le politiche e le attività culturali. Nello specifico ho preso parte alla progettazione, organizzazione e gestione del percorso partecipativo

Nella fase finale della ricerca, condotta nel mese di novembre 2008, si sono svolte le interviste semi-strutturate (25) rivolte a un campione di persone (politici, dirigenti, funzionari e impiegati della pubblica amministrazione), che facevano parte del settore cultura, ma non solo, e ad un gruppo di operatori (associazioni e imprese culturali del territorio) che hanno partecipato (o hanno scelto volontariamente di non partecipare) al processo denominato dalla stessa pubblica amministrazione "Verso il tavolo della cultura". Le interviste sono state svolte a supporto delle informazioni e dei dati raccolti durante la fase dell'osservazione partecipante e nello specifico, in parte, hanno cercato di colmare i vuoti, i dubbi e le incertezze incontrati durante le diverse fasi del processo partecipativo e in parte, come anticipato, hanno permesso di raccogliere informazioni e dati più ampi attinenti al contesto amministrativo legato al panorama culturale del territorio. Ma vediamo ora più dettagliatamente l'utilizzo dei singoli strumenti nelle varie fasi della ricerca.

Grafico 1



#### **4.4. *Il campione di riferimento***

Per quanto riguarda l'osservazione partecipante si è tenuto conto di tutti gli attori sociali <sup>139</sup> che hanno preso parte al processo partecipativo, anche solo in alcune sue fasi e del personale del Comune di Forlì, relativo al Servizio Cultura, nella sua componente politica e tecnica.

Anche per quanto riguarda le interviste (25) abbiamo selezionato i testimoni significativi e privilegiati tenendo conto di alcuni criteri quali:

- appartenenza alla pubblica amministrazione (11 soggetti);
- appartenenza alla società civile (associazioni culturali) e alle imprese culturali del territorio (14 soggetti).

Per quanto riguarda il primo gruppo si è distinto tra componente politica e componente tecnica (vedi tab. 2) e si è cercato di scegliere, dove possibile, soggetti che operando nel settore culturale dell'amministrazione, avevano preso parte al processo partecipativo (testimoni privilegiati)<sup>140</sup> o soggetti che hanno fornito informazioni rilevanti per capire la cultura partecipativa portata avanti dal Comune di Forlì e gli strumenti e le pratiche adottati (testimoni significativi). In tutto sono state condotte 11 interviste che, come si illustrerà nel prossimo paragrafo, erano articolate in diverse tematiche.

Per quanto riguarda, invece, il secondo gruppo si sono svolti in totale 14 colloqui suddivisi come da tabella 3.

---

<sup>139</sup> 103 sono i soggetti (associazioni e imprese culturali) che si sono iscritte al Registro degli elettori e che hanno avuto così la possibilità di esprimere una candidatura e di poter partecipare alle elezioni dei componenti del Tavolo della Cultura.

<sup>140</sup> Solo un soggetto non appartiene al personale comunale ma è stato selezionato dall'Assessorato alla Cultura come esperto per condurre i lavori di un gruppo tematico. Visto che tali attività hanno rivestito una importanza fondamentale nel processo analizzato si è optato per intervistare anche uno esperto.

**Tab. 2 – Interviste semi-strutturate rivolte a soggetti del Comune di Forlì**

Figure	Ruolo	Partecipazione processo	codifica
Sindaco*	politico	in parte	A
Assessore politiche culturali	politico	si	A
Consigliere comunale designato al tavolo della cultura	politico	no	A
Dirigente dell'area Servizi al cittadino	tecnico	si	A
Dirigente servizi culturali	tecnico	si	A
Dirigente Pinacoteca e musei	tecnico	no	A
Dirigente Biblioteca e Fondo Piancastelli	tecnico	no	A
Funzionario settore cultura	tecnico	si	A
Assessore urbanistica	politico	no	A
Funzionario Unità di controllo direzionale e strategico bilanci sociali e Pgs	tecnico	no	A
Impiegato	tecnici	no	A

Note: \* per quanto riguarda il sindaco di Forlì non è stato possibile effettuare direttamente una intervista ma si è tenuto conto del suo discorso in occasione di una seduta del Tavolo della Cultura in cui faceva il punto sul processo partecipativo e sul ruolo della Consulta (novembre 2008). Ad ogni intervistato è stato attribuito un codice composto dalla lettera A seguita da un numero. Per questioni di riservatezza si preferisce non indicare a fianco di ciascun intervistato il codice affidato.

**Tab. 3 – Interviste semi-strutturate rivolte a soggetti appartenenti alle realtà culturali del territorio**

Partecipanti al percorso (una o più fasi)	Eletti come componenti al Tavolo o designati	Categoria di appartenenza*	Tipologia ***
Accademia perduta	No	Compagnie teatrali	I
Amici dell'arte	No	Musica	A
Associazione aprile	Si	Animazione e promozione culturale	A
Centro Diego Fabbri	Si	Ricerche studi documentazione in ambito teatrale	A
Cultura e progetto	Si	Organizzazione eventi e servizi	A e I
Dire e fare	Si	Organizzazione eventi e servizi	A e I
Elsinor	No	Compagnie teatrali	I
Istituto per l'Europa Centro orientale e balcanica	Si	Centri di ricerca universitari	A
Italia nostra	No	Animazione e promozione culturale	A
Malocchi e profumi	Si	Associazioni culturali e compagnie teatrali amatoriali e universitarie	A
Mercuzio	No	Organizzazione eventi e servizi	A e I
Proscena	Si	Associazioni culturali e compagnie teatrali	A



		amatoriali e universitarie	
Tre Civette	Si	Organizzazione eventi e servizi	A e I

#### Note

\* tale categoria è stata ripresa dal documento utilizzato dall'Assessorato che tentava una prima mappatura delle realtà culturali del territorio  
 \*\* è stato inoltre intervistato come testimone privilegiato il dott. Poponessi in quanto coordinatore eletto del Tavolo della Cultura. Tale testimone è entrato tra i componenti del Tavolo come designato dalle centrali cooperative.  
 \*\*\* **A** sta per associazione culturale, **I** sta per impresa culturale senza distinguere tra cooperative e altre tipologie di impresa.

I criteri che si sono adottati per selezionare i testimoni privilegiati da intervistare sono stati:

- la partecipazione attiva e la presenza costante nelle varie fasi del processo. Questi attori sono stati sempre importanti per il loro grande contributo alla pratica;
- l'importanza e il peso di alcune associazioni o imprese culturali derivanti dalla loro presenza decennale nel territorio o dall'alto profilo professionale che detengono sia a livello locale che nazionale e anche internazionale<sup>141</sup>;
- la tipologia giuridica. Si è cercato di mantenere la stessa percentuale tra associazioni *non profit* e imprese culturali;
- l'essere eletto o meno come componente al Tavolo della Cultura. Anche in questo caso si è cercato di selezionare circa la stessa percentuale, anche se risultano più numerosi gli eletti, che sono anche quelli che hanno investito maggiormente nella partecipazione.

#### **4.5. *Gli strumenti metodologici adottati: osservazione partecipante e interviste***

Mentre la metodologia si può definire come "*una strategia di ricerca globale*" (Mason, 1996, p. 19) o un "*approccio generale per studiare un fenomeno che*

<sup>141</sup> Ci si riferisce qui alle imprese culturali. Si è scelto anche di intervistare soggetti che hanno deciso, dopo una prima fase, di non continuare a partecipare al dispositivo.

*collega teoria a tecniche di ricerca*" (Silverman, 2000, p.300) e dunque può essere considerata un percorso che si differenzia in base alla modalità cognitiva prescelta, la tecnica adottata si presenta come uno strumento, una procedura operativa, codificata e diffusa che serve per raccogliere ed analizzare i dati (Gobo, 2001).

Il metodo principale da noi prescelto, come anticipato nel paragrafo precedente, è quello dell'osservazione partecipante. Inizialmente utilizzata per lo più da studi di etnografia in ambito antropologico il suo ruolo è molto cambiato nel tempo e il suo utilizzo è venuto ampliandosi anche in ambito sociologico, in relazione all'analisi delle organizzazioni. Agli inizi del '900 gli studiosi distinguevano tra osservazione obiettiva e osservazione partecipante o ancora tra osservazione nonpartecipante e partecipante. Ciò che differenziava queste due tipologie era la posizione in cui si collocava il ricercatore nei confronti della cultura che andava a studiare: nel primo caso il ricercatore osservava dall'esterno la realtà, di solito culture estranee, straniere, ponendosi a distanza dai soggetti analizzati, senza stabilire interazioni per paura di interferire e influenzare il loro mondo simbolico, mentre nel secondo caso l'osservazione veniva condotta dall'interno della comunità e il ricercatore veniva coinvolto direttamente nelle attività dei soggetti osservati. Tale ambiguità e tale problematica di fondo è presente anche nelle attuali ricerche condotte con questa modalità cognitiva anche se, in realtà, tutta la ricerca sociale in fondo può essere considerata come una forma di osservazione partecipante dal momento che è impossibile studiare un fenomeno rimanendone esclusi e lontani (Atkinson, 1992). Da questo punto di vista *"l'osservazione partecipante non è una semplice tecnica ma una modalità particolare dei ricercatori di essere – nel – mondo"* (Atkinson, Hammersley, 1994. p. 249). Se infatti tradizionalmente l'osservazione partecipante punta a scoprire cercando nel mondo, in luoghi diversi, (Schwartz, Jacobs, 1979) attualmente si sostiene che un altro modo di osservare consiste nel cambiare modo di guardare il mondo. Ciò si riferisce appunto, e lo abbiamo già accennato, all'atteggiamento che il ricercatore deve assumere per analizzare una situazione passando da un'ottica di realismo

ingenuo, in cui tutto appare naturale, normale, ovvio ad una modalità di “de-naturalizzare” il mondo sociale attraverso la problematizzazione dell’osservare (Cicourel, 1964) che può essere tradotto sia in azioni mentali che pratiche<sup>142</sup>. In connessione con tali tematiche, infine, occorre tenere presente che il metodo dell’osservazione partecipante contiene in se diversi paradossi e in particolare quello legato all’equilibrio tra distacco e coinvolgimento che vale sia per il ricercatore, che ha l’obiettivo di svolgere un lavoro scientifico, che per l’attore sociale direttamente coinvolto che si distingue, sia dal punto di vista cognitivo che temporale, dall’attore che osserva. In questo caso partecipazione e osservazione non sarebbero in contraddizione tra di loro perché non sono momenti sovrapponibili, ma due momenti distinti della vita sociale (Gobo, 2001). Altro paradosso è quello legato alla difficoltà di notare comportamenti e visioni del mondo da parte del ricercatore che si cala nel contesto di indagine. L’attività di ricerca si caratterizza allora per la sua autoriflessività: “ [...] *studiare se stessi con gli occhi di un estraneo è la principale difficoltà della scienza sociale e forse una difficoltà insuperabile*” (Wissler, 1937, p.4).

Anche durante la nostra ricerca queste problematiche sono emerse concretamente in particolare per il mio elevato coinvolgimento al progetto. Il discorso connesso al distacco, all’analizzare la situazione con occhi diversi, non dando per scontato nulla è stato rilevante. Altro svantaggio da questo punto di vista è stato quello di essere considerata da parte degli attori sociali coinvolti una portavoce<sup>143</sup> dell’assessore, del politico e della componente tecnica dell’amministrazione e non persona *super partes*. Inoltre l’essere molto addentro al processo (per la parte di progettazione, organizzazione e gestione) ha comportato inizialmente una difficoltà nella capacità di distinguere

---

<sup>142</sup> A questo proposito gli studiosi propongono tecniche e strumenti artificiali per fare in modo di cogliere le particolarità delle situazioni in modo che non risultino banali, irrilevanti, invisibili. Sinteticamente possiamo dire che si tratta dell’atteggiamento del “mettere tra parentesi” l’atteggiamento naturale, di azioni che decostruiscono la scena e rendono estranee le cose famigliari attraverso l’uso di condizionali controfattuali con cui è possibile prefigurare altre possibilità e opportunità o l’uso del “perché” per interrogarsi su tutto. Oppure ancora l’osservazione che ricade sui soggetti marginali, i “pesci fuor d’acqua” culturali, gli stranieri, i novizi o ancora i disturbatori culturali ecc. che possono essere una fonte continua di disgregazione imprevedibile della norma. Per quanto riguarda, invece, le azioni pratiche si sostiene che il modo migliore per capire è quello di provare a svolgere l’attività stessa perché si sarà costretti ad utilizzare quelle stesse conoscenze tacite che gli attori adoperano (Gobo, 2001).

<sup>143</sup> O comunque una “sentinella”, un “controllore”.

nettamente le criticità e nel considerare non solo il punto di vista dell'amministrazione, delle sue esigenze diverse da quelle delle associazioni<sup>144</sup>. I vantaggi, però, sono stati numerosi e in particolare hanno riguardato la conoscenza di tutti i processi nei vari passaggi, l'osservazione diretta e a volte anche il coinvolgimento nelle azioni stesse, la conoscenza maggiore degli attori sociali, lo scambio continuo di visioni e opinioni, l'accesso a tutti i documenti e agli spazi di discussione, l'entusiasmo verso il processo stesso.

L'accesso sociale ovvero la collaborazione da parte degli attori si conquista sul campo creando consenso attorno al progetto conoscitivo e un legame di fiducia: e questo si è verificato sia nei confronti della pubblica amministrazione che nei confronti della società civile. Come spesso è accaduto in altre celebri ricerche<sup>145</sup> non si sono impiegate strategie per essere accettati come ricercatori proprio per il doppio ruolo svolto. La mia identità di ricercatore si è andata costruendo nel tempo con il procedere dell'esperienza, anche se nella prima fase di costruzione del percorso sono stata considerata come dipendente pubblico piuttosto che come ricercatore. Una volta terminato il rapporto di lavoro e contattate le associazioni allora l'identità legata al ruolo del ricercatore è emersa con maggiore chiarezza e in modo distinto rispetto al ruolo di dipendente comunale. Anche le identità degli attori sociali si sono costruite e

---

<sup>144</sup> Da un lato quindi nell'attività dell'osservazione partecipante non ero solo una ricercatrice, ma al tempo stesso anche una dipendente del Comune. Ciò mi ha permesso di svolgere un ruolo molto attivo all'interno del *setting* della ricerca e di non avere problemi rispetto all'accesso al campo. A volte mi sono trovata per lavoro a fianco degli stessi soggetti, a svolgere anche compiti simili (ad esempio la stesura di documenti relativi al processo) durante le numerose riunioni e i molteplici incontri, altre volte prevaleva, invece, l'osservazione e l'analisi dei momenti che istituzionalmente non ero tenuta a frequentare.

Mantenere il necessario distacco cognitivo è stato in certi momenti alquanto problematico anche se il fatto di non avere mai lavorato in una pubblica amministrazione mi ha messo nella condizione di guardare con occhi diversi la stessa organizzazione pubblica, non avendo ancora incorporato quelle *routine*, quelle mappe cognitive che spesso conducono gli addetti ad agire secondo il dato per scontato e ad opporsi ad ogni innovazione perché vissuta come un'ingerenza della loro sfera di competenze oppure come una perdita di tempo rispetto allo svolgimento delle mansioni quotidiane, ecc. Il non avere dunque preconcetti o atteggiamenti di scetticismo nei riguardi dell'azione pubblica, e politica in particolare, semmai ha favorito, al contrario, un atteggiamento positivo nei confronti del processo stesso e quella condizione di distanza, almeno nei confronti della macchina amministrativa, rispetto al lavoro di osservazione e di raccolta dei dati relativi alla realtà osservata.

<sup>145</sup> Paradigmatica a questo proposito è quella di Becker H. S. (1951), *The Professional Dance Musicians and His Audience*, in "American Journal of Sociology", LVII (trad. it. *La cultura di un gruppo deviante. Il musicista da ballo*, in *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, EGA, Torino, 1987).

ricostruite continuamente in questo processo andando a modificarsi rispetto alle singole fasi del processo<sup>146</sup>.

L'influenza del ricercatore e la sua ineliminabilità non deve comunque essere considerata come un limite, un vincolo dell'osservazione ma come una sua caratteristica costitutiva, connaturata all'osservazione stessa (Gobo, 2001): *"Le descrizioni relative ad alcuni aspetti del mondo sociale sono al tempo stesso parte di quel mondo a cui esse si riferiscono. Da questo risulta [...] che nel mondo sociale non c'è spazio per descrivere semplicemente qualcosa. [Le descrizioni] influenzano simultaneamente le relazioni sociali, dando luogo a valutazioni morali, producono conseguenze politiche, etiche e sociali, e così via. Le descrizioni "fanno" quasi sempre molte più cose in una situazione sociale che il "mero" riportare dei fatti"* (Schwartz, Jacobs 1979, p.83).

In questo senso l'obiettivo a cui tendere non è stato tanto modificare il meno possibile il campo di osservazione quanto attivare strategie efficaci per comprendere al meglio possibile.

L'obiettivo principale dell'osservazione partecipante è comunque quello di osservare le azioni nel loro concreto svolgersi e in questo senso sebbene altre tecniche di raccolta dati, come l'analisi dei documenti o le interviste, possono essere importanti e utili per approfondire la conoscenza, tuttavia è solo attraverso l'osservazione del comportamento concreto degli attori che è possibile conoscere un fenomeno poiché esiste una differenza tra atteggiamenti e comportamenti, tra quello che le persone dicono e quello che fanno (Gilbert, Mulkay, 1983). A questo proposito l'osservazione partecipante verte su alcuni elementi caratteristici che la contraddistinguono come (Gobo, 2001):

➤ il rapporto diretto con gli attori sociali;

---

<sup>146</sup> All'inizio c'era il tentativo di farsi accettare, di cercare consenso o dissenso perché ero vista come braccio destro dell'assessorato, mentre in un secondo momento (quello delle interviste) il principale atteggiamento è stato quello di cercare un appoggio e un sostegno soprattutto sulle criticità messe in rilievo. Anche se nella prima fase del processo partecipativo non ero vista come ricercatrice, tuttavia l'intrusività della mia figura era percepita comunque dai partecipanti. Ciò ha rappresentato quindi un elemento che ha influenzato la scena, al di là che la mia osservazione fosse legata più a motivi di ricerca che di lavoro.

- un periodo prolungato di analisi (da alcuni mesi ad anni) presso il contesto di riferimento;
- l'obiettivo di osservare e descrivere i comportamenti;
- l'interazione e partecipazione ai cerimoniali e riti quotidiani;
- l'imparare il codice al fine di comprendere il significato delle azioni;

ed è rivolta a cogliere, descrivere diversi elementi (Gobo, 2001) quali:

- la struttura fisica dell'organizzazione legata al suo *design* e ai suoi artefatti simbolici;
- la struttura sociale intesa come le relazioni tra gli attori ovvero ancora il modo di gestire la divisione sociale del lavoro;
- le interazioni formali e informali tra gli attori organizzativi;
- il linguaggio degli attori.

Nell'attività di osservazione condotta durante i 23 mesi del processo si è cercato di tenere conto anche dell'uso del linguaggio che è stato fatto dagli attori. Secondo gli spunti offerti da Schatzman e Strass (1973) e Corsaro (1985) si è cercato di tenere separato le osservazioni appuntandole secondo diverse tipologie di note: note metodologiche, teoriche e emotive. Nelle prime si è cercato di prendere appunti sulla situazione osservata in ciascun incontro di gruppo o assemblea plenaria allargata o altro appuntamento cercando di descrivere la situazione, il *setting* all'interno del quale avveniva la discussione tenendo conto sia dei partecipanti che delle posizioni assunte da ciascuno che dello stesso spazio in cui avveniva l'incontro. Le note metodologiche hanno riguardato il lavoro di ricerca raccogliendo suggerimenti su come procedere al meglio tenendo conto da un lato del metodo dell'osservazione e della reazione dei partecipanti. Nelle note teoriche sono state, invece, appuntate idee, ipotesi e interpretazioni in nuce che emergevano dall'osservazione delle azioni. Tali note rappresentano senz'altro il tentativo di sviluppare il significato teorico più generale di una o più osservazioni: *"il ricercatore sviluppa concetti, li collega con concetti più vecchi, oppure mette in relazione eventi osservati diversi tra*

*loro, nello sforzo eminentemente privato di fare scienza sociale*" (Schatzman e Strauss, 1973, p.101). Per quanto riguarda le note emotive che dovrebbero raccogliere, catturare i sentimenti, le sensazioni e le reazioni del ricercatore in base allo specifico evento osservato, come suggerisce Corsaro (1985), in realtà questo tipo di attività non è stata svolta e non perché non si riconosca l'importanza del ruolo delle emozioni nell'attività scientifica, che un atteggiamento positivista e scienziato per lungo tempo ha dimenticato di considerare (Gobo, 2001), ma piuttosto per consolidate e precedenti abitudini di pratica di ricerca. Tuttavia queste riflessioni, anche se non in forma scritta, sono emerse sia perché l'argomento e il *setting* della ricerca erano molto coinvolgenti di per sé, sia per il doppio ruolo giocato all'interno di tali contesti. Questa indagine ha suscitato, infatti, diverse emozioni forti che solitamente non si palesano durante una ricerca su temi diversi e condotta magari con strumenti più classici (interviste, questionari ecc.). Lo sforzo, nel riflettere su tali emozioni, è stato quello di cercare una maggiore consapevolezza per quanto riguarda la capacità di influenzare il rapporto con gli attori e le strategie di raccolta delle informazioni di certi sentimenti, pregiudizi, stereotipi, paure e credenze. Oltre alle note stilate durante l'osservazione sul campo ci si è serviti dei verbali che gli stessi partecipanti durante il percorso partecipativo "Verso il tavolo della Cultura" hanno elaborato o dei verbali che io stessa ho dovuto scrivere in diverse occasioni soprattutto nelle sedute dei tavoli tecnici attinenti ai temi delle attività musicali e teatrali (graf.1). Non è stato possibile, nonostante la facilità di accesso al campo di indagine osservare qualsiasi azione svolta sia da parte del personale della pubblica amministrazione che da parte della componente della società civile. In particolare non è stato possibile assistere durante:

- gli incontri riservati tra Assessore e dirigenti comunali; i colloqui informali e le telefonate;
- gli incontri riservati tra Assessore e la società di consulenza che ha collaborato per la progettazione del percorso; i colloqui informali e le telefonate;

- i rapporti tra Comune e istituzioni del territorio che non venivano condotti all'interno della residenza comunale; i colloqui informali e le telefonate;
- i rapporti tra Assessore e Giunta e Consiglio Comunale;
- i rapporti tra le associazioni attivatisi via via durante il processo partecipativo e intensificatisi soprattutto in alcune fasi (come ad esempio le elezioni).

In parte si è cercato di rimediare a questa mancanza confrontandosi quotidianamente con l'Assessore (o con i dirigenti), chiedendo chiarimenti e informazioni, prendendo visione degli eventuali documenti che venivano stilati in quelle occasioni e parlando e chiedendo informazioni durante gli incontri con gli operatori culturali.

L'altro strumento utilizzato è stata l'intervista semi-strutturata, anch'essa di natura prettamente qualitativa. Seppure molto utilizzata nella ricerca sociale, tuttavia struttura e modalità di somministrazione dipendono fortemente dalla natura dell'indagine, dai contenuti che si vogliono indagare, dagli obiettivi di fondo e in sintesi dall'approccio cognitivo adottato e dal disegno della ricerca. Nel nostro caso dunque attraverso le interviste semi – strutturate, come anticipato, si è cercato di recuperare aspetti non chiari, che non si sono compresi durante l'osservazione, attraverso l'approfondimento di tappe chiave della pratica partecipativa, volto a cogliere e scoprire i significati culturali che gli attori sociali coinvolti hanno attribuito a tali fasi. L'intervista ha permesso cioè di comprendere significati e interpretazioni che a volte la sola pratica dell'osservazione non permette di riconoscere. Rispetto alle interviste classiche il colloquio in questo caso è avvenuto con testimoni che si conoscevano da almeno due anni e con i quali si era condiviso un pezzetto di costruzione delle politiche culturali della città di Forlì, attraverso il dialogo estemporaneo nei diversi momenti di attività, la frequentazione ai diversi incontri e il lavoro congiunto. La situazione e il clima che si è creato durante i colloqui è stato diverso da quello delle interviste classiche e alcuni interlocutori, soprattutto la parte dirigenziale della pubblica amministrazione, hanno vissuto il colloquio



come una possibilità di ragionare, di riflettere e di discutere sulle loro azioni, sui loro comportamenti, sulle loro decisioni, come momento di apprendimento dall'esperienza che si distaccava dalla quotidianità, dal peso schiacciante delle incombenze burocratiche. Altri, quelli appartenenti alle associazioni culturali hanno comunque apprezzato la possibilità di ritornare al percorso intrapreso e di riflettere sulle motivazioni, sulle finalità originarie del processo, ora che si trovano (almeno alcuni di loro) a essere invece componenti del Tavolo e ad affrontare i temi culturali della città. Pur tenendo conto dei rischi insiti nella tecnica dell'intervista che riguardano il divario e la differenza tra quanto dichiarato dai soggetti e quanto vissuto effettivamente, soprattutto a una certa distanza di tempo dal processo che li ha coinvolti e il divario tra gli obiettivi cognitivi e pratici dell'intervistatore e quelli dell'attore, soprattutto quelli tuttora coinvolti nel Tavolo della Cultura, tuttavia le interviste sono risultate utili per ricordare fasi del percorso e ricostruire modelli di ragionamento, schemi, categorie culturali e significati condivisi.

Due sono state le scalette di intervista utilizzate: una rivolta nello specifico al personale della pubblica amministrazione e l'altra rivolta al mondo della società civile. Non a tutti gli intervistati sono state sottoposte, infine, le stesse domande, ma si è cercato di adeguare la scaletta in base all'esperienza vissuta dai singoli e alle loro competenze in materia. Si è lasciata comunque a tutti la possibilità di parlare liberamente e ampiamente degli argomenti, senza preoccuparsi troppo di ricondurre velocemente i discorsi e i ragionamenti alle domande della scaletta (Czarniawska, 1997). In particolare si è tenuta distinta la differenza tra testimoni significativi e testimoni privilegiati, sia per il primo gruppo (11 interviste) che per il secondo (14 intervistati). Tenendo conto che si è cercato nelle domande dell'intervista di focalizzarsi sulla descrizione dei processi sociali avvenuti, sulle pratiche concrete, sulle modalità di azione più che sulle motivazioni, le sezioni tematiche indagate nella scaletta rivolta agli attori pubblici sono state:

1. Le politiche culturali della città e la cultura a Forlì

2. Gli strumenti partecipativi e la pubblica amministrazione
3. Le fasi del percorso partecipativo "Verso il Tavolo della Cultura"
4. Gli attori, le arene e le materie della partecipazione
5. La partecipazione e la pubblica amministrazione
6. Il dibattito e i risultati
7. Criticità e potenzialità

Nella prima sezione si è chiesto agli intervistati di descrivere la città di Forlì prima dell'inizio di questo percorso dal punto di vista culturale cercando di raccogliere informazioni riguardanti il tipo di vivacità culturale esistente, il pubblico di riferimento, i filoni tematici che caratterizzano la città, l'idea di cultura che sottostà al modello di sviluppo culturale, il rapporto tra cultura e sviluppo del territorio e le politiche culturali del Comune.

Nella seconda sezione si è puntato a conoscere gli strumenti partecipativi messi in atto dall'amministrazione per comprendere il concetto di partecipazione che sta alla base e come questo viene nel concreto declinato. Le informazioni raccolte hanno riguardato anche il rapporto tra pratiche deliberative, politiche pubbliche e innovazione della pubblica amministrazione.

Nella terza sezione dedicata alla prima parte del processo partecipativo si è fatto esplicito riferimento ad alcune tappe del percorso: il momento della nascita della pratica e dell'idea stessa del Tavolo della Cultura così come si è evoluta, la prima riunione convocata con alcuni attori culturali, l'attacco sui media all'Assessorato, la conferenza cittadina sulle politiche culturali che rappresenta il primo *step* a cui si fa riferimento quando si parla dell'inizio del percorso.

Nella quarta sezione dedicata al coinvolgimento degli attori, all'arena partecipativa e alle materie trattate nelle successive fasi del percorso ci si è concentrati sulla comprensione della fase di progettazione del percorso: come è venuta articolandosi, quali attori vi hanno preso parte, come è avvenuta la comunicazione alla città, quale è stato il rapporto tra Comune e altri enti del territorio durante il processo, come sono stati coinvolti gli attori della città, le

scelte e i criteri di inclusività e infine il livello di rappresentatività delle associazioni e delle imprese culturali coinvolte.

La quinta sezione è stata dedicata a comprendere quali sono stati i rapporti con il processo partecipativo da parte del personale della pubblica amministrazione, quale il loro livello di coinvolgimento, i loro comportamenti, i loro atteggiamenti, i cambiamenti percepiti.

Nella sesta sezione dedicata al dibattito e ai risultati del processo si è indagato sulle tappe conclusive del percorso esaminando l'importanza attribuita ai documenti prodotti dai partecipanti, al livello e alla natura del dibattito che si è svolto nei diversi incontri e in particolare nel lavoro dei gruppi, alla scelta delle figure di esperti e facilitatore, alle elezioni dei componenti e ai luoghi della partecipazione.

Infine nella settima sezione relativa a eventuali criticità e potenzialità si è affrontato il discorso attinente alle ricadute e agli esiti di tale processo sulle politiche culturali, sull'azione pubblica in questo ambito e sul mondo associativo e imprenditoriale. Si sono indagate inoltre problematiche emerse, fattori critici e positività.

L'intervista semi-strutturata rivolta, invece, ai partecipanti era molto più snella e non distinta in sezioni. Agli intervistati, prima dell'inizio del colloquio, si è chiesto lo sforzo di ritornare a quei momenti e di cercare di dare risposte che non risentissero della loro attuale partecipazione al Tavolo della Cultura. I temi indagati sono stati quelli della cultura in città, del rapporto tra cittadini, operatori culturali e Comune su questi temi e le tappe del processo partecipativo: dalla nascita dell'idea, alla sua progettazione e all'impostazione data ai lavori, al tipo di partecipazione ottenuta e alle logiche emerse tra gli attori coinvolti, al lavoro dei gruppi tematici, ai documenti prodotti dall'Assessorato e quelli prodotti in itinere dai partecipanti, all'elezioni. Si è chiesto, inoltre, di esprimere un parere rispetto al percorso evidenziando criticità e aspetti positivi e il ruolo della pubblica amministrazione nella sua componente politica e tecnica.

Infine l'osservazione partecipante è avvenuta nei luoghi più o meno istituzionali dove si è svolto il processo partecipativo (spazi pubblici presso la residenza comunale o l'università locale, il teatro, il Liceo musicale della città), mentre le interviste sono state condotte o nei luoghi di lavoro degli attori o direttamente nelle loro abitazioni.

#### ***4.6. L'organizzazione e l'analisi dei materiali raccolti***

Il materiale raccolto (le note relative all'osservazione partecipante, i verbali degli incontri relativi ai discorsi degli attori, le informazioni derivanti dai colloqui informali, la documentazione cartacea reperita) sono serviti in primo luogo a ricostruire il quadro di riferimento relativo alla pubblica amministrazione e al mondo associativo e culturale del territorio, in cui si è svolto il processo. Secondariamente dai dati raccolti tramite osservazione partecipante sono emersi sia concetti di primo che di secondo livello. In particolare i primi sono relativi a fatti o spiegazioni fornite dagli attori in relazione alle principali tappe del percorso, mentre i secondi costituiscono interpretazioni ed elaborazioni di quei fatti, in base alla regolarità o alle eccezioni. Si tratta di interpretazioni di interpretazioni (Bruni, 2001) che aiutano a svelare il banale e il dato per scontato. L'abilità richiesta, infatti, dal ricercatore è quella legata anche alla capacità di interpretazione ovvero al rendere conto dei processi osservati e al ricostruire l'azione dei vari attori all'interno di una provincia finita di significato. Spazio circoscritto di significato che è costruito socialmente e che quindi non esiste in se stesso ma è in continua mutazione e discussione. La descrizione che ne è derivata dall'osservazione non è dunque scarna né si concentra unicamente sul fotografare la realtà osservata, ma tende ad essere una descrizione "spessa" (thick), densa per comprendere e non solo percepire, per vedere e non solo per guardare (Gobo, 2001).

Le interviste semi - strutturate realizzate sono state registrate su nastro magnetico e deregistrate integralmente e trasposte su files informatici. L'analisi

del contenuto sarà di tipo tematico e andrà ad arricchire e completare l'interpretazione dei dati raccolti in base a questioni micro e macro emerse sia in sede teorica che empirica.

Infine si presterà attenzione anche allo stile della narrazione tenuto conto che anche la scrittura non è uno strumento neutro, ma esso stesso processo di conoscenza (Czarniawska, 1997).

## Capitolo 5

### Il contesto di riferimento della ricerca

#### ***5.1. Introduzione***

In questo secondo capitolo della parte empirica concentreremo l'attenzione sul contesto di riferimento all'interno del quale si colloca l'esperienza di tipo partecipativo che andremo ad analizzare. In particolare prima di addentrarci nello specifico sulle questioni di contesto riguardanti l'amministrazione comunale di Forlì, esamineremo i principali strumenti, metodi ed esperienze di progettazione e partecipazione adottati in ambito amministrativo. Faremo riferimento, infine, sia a pratiche di tipo partecipativo in campo culturale che ad iniziative significative di livello europeo e nazionale. L'obiettivo sarà, non tanto quello di esaminare sistematicamente tutto il patrimonio di esperienze e programmi in questo ambito, quanto quello di offrire spunti di riflessione sul tema cercando di rendere conto del clima culturale e del contesto socio – economico e politico in cui questo tipo di esperienze trovano terreno fertile anche in Italia<sup>147</sup>.

Successivamente dopo aver accennato allo scenario socio-economico della provincia di Forlì – Cesena per comprendere anche le condizioni, le potenzialità e le debolezze connesse allo sviluppo di questo territorio, analizzeremo l'amministrazione comunale dal punto di vista dei dispositivi adottati in diversi settori e ambiti. Ciò ci aiuterà a meglio focalizzare l'idea di partecipazione che sottostà alle politiche pubbliche e in generale all'azione pubblica portata avanti

---

<sup>147</sup> Si rimanda a questo proposito anche al terzo capitolo nel paragrafo dedicato alle esperienze di democrazia deliberativa e al loro sviluppo in Italia.

dal Comune di Forlì. Infine concluderemo con l'analisi del modello organizzativo adottato dall'amministrazione comunale con particolare riferimento all'articolazione dell'Area Servizi al cittadino, che include i servizi culturali e il sistema degli istituti culturali, che ci permetterà di comprendere meglio processi, relazioni, dinamiche di creazione di senso dell'amministrare.

## ***5.2. Alcune riflessioni sui principali strumenti, metodi ed esperienze per l'integrazione dell'azione amministrativa<sup>148</sup>***

Come abbiamo rilevato anche nel terzo capitolo l'impulso europeo nei confronti di questi processi di tipo inclusivo è stato molto forte, così come significative sono state le esperienze provenienti soprattutto dall'America Latina, dagli Stati Uniti e dai paesi dell'Europa settentrionale. Gli ambiti in cui maggiormente si sono adottati tali processi di livello per lo più micro sono stati quelli delle politiche urbanistiche, ambientali, sociali, sanitarie e culturali.

E le motivazioni principali che hanno spinto molte amministrazioni ad adottare tali processi sono quelle legate alla crisi della rappresentanza, dei partiti politici nonché all'inefficienza prodotta dall'adozione di politiche pubbliche (specialmente in alcuni ambiti), non condivise dai cittadini. L'attuazione spesso rituale e vuota di tali processi e lo scarso coinvolgimento in termini di partecipazione attiva dei cittadini e delle associazioni ha portato a distinguere fra le varie pratiche messe in campo diversi livelli di partecipazione e di efficacia delle pratiche (cfr. cap. 3).

Per comprendere meglio anche i meccanismi e il terreno su cui hanno attecchito questi processi inclusivi, abbiamo considerato le novità introdotte nella pubblica amministrazione per quanto riguarda l'implementazione delle politiche e la realizzazione di strategie di integrazione che precorrono la nascita

---

<sup>148</sup> In questo paragrafo si è fatto riferimento a Eutropia onlus e Dipartimento di contabilità nazionale e analisi dei processi sociali (Università La Sapienza Roma), (2004), Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – Progetto Equal – “Nodi territoriali per la formazione manageriale e lo sviluppo” redatto sotto la direzione del prof. Donolo.

di pratiche partecipative. Mentre la teoria classica del funzionamento del sistema politico-amministrativo ha sempre tenuto separato il momento della decisione (in cui viene introdotta la norma) da quello della realizzazione degli interventi, affidato a specifici apparati amministrativi, oggi la tendenza è sempre più quella di includere una molteplicità di soggetti con interessi anche contrastanti, ricorrendo anche all'adesione volontaria di privati che partecipano a programmi e misure regolative, senza per questo pregiudicare la neutralità e l'imparzialità dell'azione pubblica. Se la ricomposizione degli interessi veniva, infatti, garantita dalla democrazia parlamentare nella fase della decisione, la neutralità, l'imparzialità era garantita dall'azione amministrativa nel momento in cui non si coinvolgevano i destinatari delle politiche, non si teneva conto del loro punto di vista o del loro grado di accordo o disaccordo. Ed è proprio questa indifferenza agli interessi privati, dal punto di vista giuridico, che sancisce la neutralità dell'agire pubblico. Qualunque tipo di negoziazione con i portatori di interessi é, infatti, vista come qualcosa di collusivo.

Ora invece gli strumenti negoziali quali la deliberazione, che abbiamo preso in considerazione nei suoi vari aspetti nel terzo capitolo, possono essere considerati, se rispondenti a criteri di visibilità, generalizzazione, riconoscimento di beni in comune e generazione di istituzioni (Bifulco, de Leonardis, 2005), ovvero in una parola portatori/generatori di *publicness*, dispositivi adeguati per arrivare all'implementazione di politiche pubbliche in un'ottica di integrazione. E' chiaro che il rischio rimane sempre quello del prevalere di interessi di *lobby*, anche se rispetto al passato si stanno mettendo in campo tutta una serie di metodologie e strumenti amministrativi nuovi per regolare ambiti e tematiche di interesse pubblico<sup>149</sup>.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione la prima novità introdotta nel '90 è la partecipazione degli interessi privati al procedimento amministrativo, sancito dalla legge 241. E' la prima volta che, in una legge non settoriale, compare la parola partecipazione. In questo nuovo assetto di regole la neutralità sembra essere garantita proprio dall'inclusione e dal bilanciamento

---

<sup>149</sup> Vedi anche l'Appendice.



dei possibili punti di vista, degli interessi particolari e diffusi (associazioni e comitati) anche nella fase di implementazione delle politiche. La legge cerca, inoltre, di dare effettività a questo diritto garantendo anche l'obbligo di pubblicità e trasparenza: la pubblica amministrazione deve dare comunicazione dell'avvio del procedimento a tutti i soggetti su cui il provvedimento può produrre effetti e gli stessi soggetti possono prendere visione di tutti gli atti amministrativi e presentare note, osservazioni e documenti di cui la pubblica amministrazione deve tenere conto, qualora pertinenti al procedimento.

Prevedendo l'inclusione di soggetti che una volta erano trascurati e comunque esclusi dai procedimenti, l'agire amministrativo si dota di strumenti pattizi in cui si sancisce che la pubblica amministrazione non agisce in maniera unilaterale, così come era sempre avvenuto, ma come parte di un contratto, insieme ad altri soggetti, servendosi sempre più spesso di pratiche negoziali per le decisioni. Una delle ricadute più importanti nel considerare e attribuire rilevanza alle esternalità sono i meccanismi di inclusione dei soggetti potenzialmente coinvolti dall'accordo: diventa, infatti, cruciale la selezione dei partecipanti. A differenza dei contratti di esternalizzazione in cui la titolare del procedimento rimane la pubblica amministrazione che affida servizi in cambio di un compenso, all'interno di questi contratti i soggetti risultano sullo stesso piano, hanno degli obblighi, mettono risorse proprie per l'azione pubblica, in sintesi si assumono degli impegni nei confronti di tutti gli altri<sup>150</sup>. Gli accordi possono essere di diverso tipo: accordi di programma, accordi volontari, contrattuali, contratti d'area, di programma, di quartiere, convenzioni, patti territoriali, patti sociali, protocolli di intesa, intese istituzionali di programma, conferenze di servizi, ecc. e le parti contraenti possono essere le istituzioni di vario livello come Comune, Provincia, Regione, Ministero, agenzie specializzate, soggetti privati, organizzazioni del terzo settore<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Si tratta degli accordi di diritto pubblico che nella regola sono multilaterali e si contrappongono a quelli di diritto comune in cui si instaura una relazione detta "principale-agente".

<sup>151</sup> Si tratta del processo di contrattualizzazione dell'azione amministrativa che è maturato in altri paesi come la Gran Bretagna e la Francia.

L'obiettivo dichiarato di questi strumenti varia per ciascuno di essi, ma in generale riguarda la possibilità di confrontarsi con le parti interessate su un progetto comune, di ottenere l'accesso a finanziamenti, di superare blocchi decisionali, di velocizzare pratiche amministrative, di avviare processi decisionali sincronici che sostituiscono processi sequenziali<sup>152</sup>, di derogare a volte da vincoli preesistenti, di esaminare contestualmente diversi interessi pubblici coinvolti ecc. Se non si può parlare forse di partecipazione in senso profondo questi strumenti, che si pongono come misure di semplificazione dell'azione amministrativa, rappresentano comunque una volontà di integrazione delle politiche oltre che un tentativo di svolgere un'azione maggiormente efficace.

Nel '93<sup>153</sup> nascono i patti territoriali: è la "programmazione negoziata" che va a sostituire l'intervento straordinario per il Mezzogiorno ponendosi come strumento di intervento dal basso delle forze economiche, politiche e sociali che lavorano per lo sviluppo (De Rita, Bonomi, 1998). Tali patti coinvolgono le diverse forze pubbliche e private del territorio per costruire e attivare un progetto di crescita, in un'area territoriale delimitata, a partire da un'idea guida in un settore economico. Si modifica così un modo di erogare contributi dall'alto senza un coinvolgimento del tessuto territoriale, del capitale sociale dell'area. Questo strumento, che non tocca i temi più tipicamente culturali delle diverse aree, ma che punta piuttosto alla crescita economica, conosce un grande sviluppo anche perché, al di là delle modalità negoziali a cui si presta, rimane comunque l'unica via per accedere a bandi e fondi. Se non si può parlare anche in questo caso di partecipazione almeno si parla di *partnership*, della capacità degli attori cioè di mettersi in rete per portare avanti un progetto comunque condiviso<sup>154</sup>. Gli strumenti pattizi in questo ambito dello sviluppo territoriale si arricchiscono ulteriormente con altri tipi di contratto: da quello d'area che riguarda i territori in declino industriale e interventi di tipo, però,

---

<sup>152</sup> Si pensi, ad esempio, alle conferenze di servizi utilizzate dalle pubbliche amministrazioni.

<sup>153</sup> Nel '95 i patti territoriali vengono fatti rientrare nell'ambito della legge quadro per gli interventi a favore delle aree depresse.

<sup>154</sup> Sulla differenza tra partecipazione e *partnership* si veda Bifulco L., de Leonardis O. (2003).

centralizzato governo – sindacati, a quello di programma che mira a uno sviluppo delle infrastrutture, posizionandosi ad un livello regionale<sup>155</sup>. Tali esperienze non si sviluppano sempre nell'ambito di modelli di *governance* di tipo comunitario, ma più spesso in quelli legati al mercato, dove vengono posti al centro valori di tipo economico, (competitività, commercializzazione ecc.) piuttosto di cooperazione tra territori.

Nell'ambito, invece, dei progetti di riqualificazione urbana partecipata nascono i cosiddetti contratti di quartiere che coinvolgono direttamente i Comuni, promotori degli interventi, i cittadini, gli *stakeholders* e le associazioni ambientaliste del terzo settore. Le materie che affrontano sono comunque ampie e toccano temi legati alla sostenibilità come la partecipazione dei cittadini, il risparmio energetico e le iniziative socio-economiche. In questo caso siamo davvero in presenza di forme di partecipazione inclusiva che vengono sollecitate dagli stessi bandi emanati per finanziare progetti locali che hanno l'obiettivo di coniugare qualità della vita, sviluppo economico, opportunità lavorative, coesione sociale, tutela ambientale e servizi di prossimità.

A livello locale la possibilità di utilizzare fondi comunitari<sup>156</sup> ha ulteriormente sviluppato la creazione di *partnership* tra attori di diversa natura: implicita in tale richiesta è la promozione di processi di confronto degli attori, di condivisione, scambio di idee, di sinergie, di risorse. Il panorama a livello legislativo è dunque ampio e ricco di strumenti anche se sono le effettive pratiche di negoziazione e contrattualizzazione a contare, ad avere un peso, ovvero le modalità con cui gli attori riescono a mettere in campo capacità di attivare, gestire e includere le diverse risorse. Non si nascondono anche le critiche che negli anni sono state rivolte a diversi di questi strumenti a partire dai patti territoriali e dai progetti europei sulla loro efficacia e sui risultati conseguiti.

Per quanto riguarda, invece, l'ambito strettamente culturale non è facile risalire ad esperienze di azione pubblica che abbiano i caratteri della reale

---

<sup>155</sup> Nascono anche altri strumenti come l'intesa istituzionale di programma e l'accordo di programma quadro che si rivolgono a particolari settori e prevedono interventi d'intesa Stato e Regioni.

<sup>156</sup> Basti pensare a progetti come *Urban, Equal* ecc.

partecipazione perché solitamente, come abbiamo sottolineato, gli interventi riguardano sfide di carattere economico, sociale, ambientale/urbanistico e la cultura vi entra semmai come corollario. A livello internazionale le iniziative che hanno, però, sicuramente aperto la strada all'assunzione di questi modelli anche in ambito culturale, sono da rintracciare nel processo di Agenda 21 locale che ha avuto il merito di integrare città e aree metropolitane europee e internazionali, oltre che attori sociali ed economici di uno stesso territorio e di promuovere uno stile partecipativo di gestione degli interessi pubblici, pur non essendo uno strumento vincolante per le pubbliche amministrazioni. Il documento, infatti, stilato nel 1992 a Rio de Janeiro in occasione della Conferenza Onu su Ambiente e Sviluppo, si rivolge alle autorità locali invitando ad aprirsi al dialogo con i propri cittadini, con le associazioni e con le imprese private e ad avviare processi con i portatori di interessi economici, sociali e culturali delle comunità. L'obiettivo è quello di progettare un piano di azione locale attraverso un processo condiviso con gli attori territoriali.

A livello europeo, invece, la Conferenza delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile approva nel 2004 la Carta di Aalborg che intende rilanciare la sfida dello sviluppo sostenibile, rifacendosi ai principi contenuti in Agenda 21 e avviare una campagna rivolta alle città europee. Anche in questo ambito si promuove l'utilizzo di una metodologia di tipo partecipativo centrata su *forum*, discussione pubblica, azioni di consultazione permanente ecc. con l'obiettivo di attuare l'Agenda 21 a livello locale e di elaborare piani d'azione a lungo termine.

Con la nascita di tali iniziative si ricomincia a mettere al centro dell'attenzione la dimensione territoriale delle città e a parlare del loro ritorno in termini anche di spazio politico lasciato libero da altri poteri territoriali. Città che appaiono come unità sociali significative nel senso che in esse si elaborano sia modi di gestione della diversità che capacità di strutturare il sociale: città che in sintesi vengono considerate società locali complete (Bagnasco, 2003). In tale ottica in questi anni in relazione anche alla nascita di una nuova economia sempre più fondata sulla produzione di beni immateriali, sono tanti i *network*

europei che si sviluppano in ambito culturale per supportare lo sviluppo economico e promuovere la diversità culturale delle città, incoraggiando la nascita di occupazioni nel settore delle arti e della cultura. E' il caso, ad esempio, della Rete delle città creative dell'Alleanza globale promossa dall'Unesco che nasce in via sperimentale nel 2002 e che attualmente sta riconvertendo la sua *mission* puntando sulla creazione di *partnership* pubblico – privato per incentivare lo sviluppo di iniziative culturali e lo sviluppo di politiche culturali adeguate oltre che una cornice legislativa che incentivi le industrie culturali<sup>157</sup>. Oppure ancora *Eurocities network* che comprende oltre 130 grandi città europee che attraverso modalità di discussione e gruppi di lavoro intende portare avanti una piattaforma comune legata alla sostenibilità e ai temi della qualità della vita. Diverse sono le aree su cui opera e tra queste anche la cultura: il *forum* ad essa dedicato fornisce supporto per l'integrazione di strategie culturali a livello urbano, regionale e nazionale e promuove *partnership* internazionali su progetti e interscambi oltre a stimolare la ricerca legata a temi culturali. Oppure *Eurocult 21 network* tematico che nasce all'interno del quinto programma quadro dell'Unione europea in relazione all'azione "*City of tomorrow & Cultural Heritage*"<sup>158</sup> che, sempre nello stesso solco, si propone di promuovere e discutere delle politiche culturali pubbliche e del loro ruolo in un contesto di *governance*, popolato da una moltitudine di soggetti.

Le città dunque come punti nello spazio fisico allacciano reti e rapporti connettendosi sia come luoghi che come flussi. Si tratta di un processo complesso e generale che tocca "*questioni di identità, di trasmissione selettiva di contenuti e simboli culturali locali, di partecipazione autonoma all'elaborazione di nuova cultura*" (Bagnasco, 2003, p.16). Nella stessa ottica e su un piano che comprende lo sviluppo complessivo delle città a partire anche dalla dimensione culturale, in Europa e in Italia vengono sviluppandosi nuovi esperimenti politici che hanno come base di partenza sempre le città. Stiamo

---

<sup>157</sup> Vedi [www.unesco.org/culture/alliance](http://www.unesco.org/culture/alliance).

<sup>158</sup> Per maggiori info si rimanda ai siti: <http://www.eurocities.org/main.php> e <http://www.eurocult21.org/>.

parlando in questo caso delle azioni riguardanti la “pianificazione strategica” che da un punto di vista sociologico pur essendo relative a pratiche anche diverse hanno in comune tre aspetti (Bagnasco, 2003):

- 1) un riconoscimento e una promozione delle capacità di auto-organizzazione della società e in specifico delle realtà locali a fronte della pianificazione centralizzata, sistemica degli anni '80 elaborata da tecnici con l'uso di strumentazioni matematiche di previsioni, costruita su modelli che volevano essere uguali per tutti e che rimanevano perciò molto teorici, scarsamente attuabili non tenendo conto delle condizioni finanziarie e politiche concrete. Tale pianificazione al contrario si connota per essere dal punto di vista dello stile politico molto pragmatica, incrementale, negoziale, partecipativa proprio perché non è portata avanti esclusivamente dall'ente pubblico locale, ma dalla società nel suo complesso;
- 2) un diverso modo di concepire le politiche pubbliche sempre meno frutto di una gestione pubblica sul modello del *government*, ma sempre più orientata alla *governance* e al riconoscimento di attori diversi. L'azione pubblica non è più riservata alle istituzioni pubbliche ma dipende da soluzioni contrattate che coinvolgono pubblico e privato;
- 3) il piano non si fonda soltanto sulla costruzione di una rete di relazioni tra i soggetti del territorio, ma sulla partecipazione ovvero sull'attitudine a costruire le condizioni, le forme, le possibilità per gli attori di partecipare.

Si tratta in sostanza di pratiche riflessive della società che influiscono sulla sua strutturazione e che non tendono, però, a sostituirsi all'autorità delle istituzioni pubbliche, ma che allargano il pubblico di riferimento e fanno crescere l'idea che scelte importanti che riguardano la città necessitino di un'argomentazione pubblica per essere condivise come progetto di sviluppo. Molte città europee hanno aderito a questo modo di progettare il loro futuro e casi esemplari di storie urbane di successo sono rappresentati dai piani

strategici di Glasgow ('75), Lione ('97), Francoforte, Bilbao, Lisbona, Barcellona, per citarne solo alcuni. In Italia, sulla base dei risultati raggiunti all'estero, la pianificazione strategica arriva negli anni '90 come risposta alla crisi del sistema politico nazionale che ha promosso un ritorno della società civile e di nuove forme della politica (Bagnasco, 2004). Le esperienze italiane più importanti che prevedono anche azioni in ambito strettamente culturale per rilanciare le città sono quelle di Torino ('98), Trento, Pesaro, Firenze, Cuneo, La Spezia ('99), Verona, ecc. Per supportare questo metodo di *governance* urbana e capirne i nodi problematici che derivano dall'elaborazione dei piani e dalla loro attuazione nasce nel '94 la Rete delle città strategiche<sup>159</sup> che comprende ben 38 città italiane.

Nonostante le numerose esperienze sul campo, tuttavia una valutazione univoca e definitiva di queste pratiche tuttora in corso è difficile da dare: non sono pochi comunque sia i rischi che le critiche che sono state mosse nei confronti di questi interventi che si connotano, almeno in una prima fase del loro sviluppo, per essere orientati alla crescita esclusivamente economica e alla dimensione competitiva, collocandosi così, come avevamo visto per altre esperienze, in un modello di *governance* orientata al mercato piuttosto che alla comunità e al conflitto cooperativo.

Con il passare del tempo i piani delle città sono diventati più complessi e articolati in termini di obiettivi perseguibili che toccano diversi aspetti (urbanistici, ambientali e sociali), tentando di tenere in equilibrio le domande di competitività con il principio di coesione sociale. Al di là degli obiettivi esplicitati, però, vi sono molte criticità e nodi anche dal punto di vista pratico che hanno a che fare con il problema dell'integrazione delle politiche e dei livelli di responsabilità dei diversi attori coinvolti, con la difficoltà di reperire le risorse e il supporto dei livelli superiori (regionale, nazionale, europeo) per il finanziamento degli stessi interventi previsti, con la capacità di attuare una buona analisi della situazione locale, con le competenze della *leadership* politica

---

<sup>159</sup> Vedi sito: <http://recs.it/>. Pagano G., La pianificazione strategica delle città: verso una nuova *governance* urbana – relazione presentata al Forum P.A. il 13 maggio 2004, Fiera di Roma.

e della classe dirigente locale, con il ruolo dell'amministrazione pubblica e la debolezza dei legami tra le istituzioni oltre che con la difficoltà di definire indicatori per misurare i risultati.

Infine, uno dei nodi cruciali rimane quello di capire se i piani strategici producano o meno beni comuni (Pichierri, 2004): il tema è quello dell'implementazione dei risultati a cui si perviene<sup>160</sup>, della loro verifica, del controllo del processo e della valutazione non solo finale, ma in itinere rispetto alla realizzazione degli obiettivi delineati. Inoltre occorre prestare attenzione alla dimensione dell'inclusività (Bobbio, 2004b) ovvero all'articolazione della compagine, per capire quali soggetti vengano coinvolti e se il fatto che alcuni non siano presenti ai tavoli possa dipendere dalla volontà o meno di mantenerli distanti per evitare conflitti. In altre parole la questione dello sviluppo locale non è solo una questione legata a problemi di mercato, di competizione, di costi e vantaggi puramente economici quanto piuttosto, in una visione che privilegia la *publicness*, un problema di significato e comunicazione, di schemi cognitivi all'opera, di istituzioni intese come contesti formativi in cui si apprende (Dematteis, 1994).

Se si tratta dunque ancora di esperienze non istituzionalizzate anche se sempre più adottate da diverse città, ciò che è indubbio è che rappresentano un terreno su cui anche processi più mirati che non abbiano obiettivi così complessi, come quelli dello sviluppo di una città in un arco temporale di 10 – 15 anni, è naturale che si confrontino. In fondo a livello pratico le difficoltà e le debolezze di queste esperienze, almeno in parte, sono comuni: il problema dell'inclusività, della rappresentanza, della implementazione dei risultati emersi dal processo partecipativo, il ruolo della pubblica amministrazione e la sua struttura organizzativa, ecc. Nell'analizzare tali prassi occorre comunque tenere distinti i differenti dispositivi soprattutto laddove certe esperienze di pianificazione strategica assumono una connotazione e un'ottica puramente strumentale, economica, di *marketing* territoriale e urbano e di promozione della città come luogo idoneo per la localizzazione di imprese, di attività

---

<sup>160</sup> Considerato anche il fatto che negli stessi piani non sono contemplate strutture di implementazione.



economiche, turistiche e per lo svolgimento di iniziative strategiche sottraendo spazio politico e risorse ad altri ambiti più legati a politiche di *welfare*, al tema della coesione sociale, dell'ambiente, della qualità della vita, del radicamento territoriale, della giustizia sociale, della capacitazione degli attori ecc. E in definitiva occorre riporre attenzione ad un uso retorico e vacuo della partecipazione che nell'esperienze di progettazione partecipata spesso ha prodotto città come luoghi in cui si concentrano le tipiche contraddizioni delle società globalizzati, in cui si rafforzano l'esclusione, le divisioni sociali e spaziali e la creazione di nuove marginalità urbane (Borja, Castells, 1999).

L'esperienza che andremo ad analizzare ha come spazio di riferimento, come abbiamo anticipato, il territorio di Forlì ed è proprio dall'analisi di questo contesto che partiremo per comprenderla meglio, esaminando le caratteristiche socio-economiche e la struttura della stessa amministrazione.

### ***5.3. Il contesto dell'indagine***

Come anticipato nei paragrafi che seguono cercheremo di tratteggiare da un lato il sistema socio - economico, oltre che fornire dati di carattere demografico, della provincia di Forlì - Cesena e dall'altro descriveremo il contesto di indagine più specifico che riguarda il Comune di Forlì, il modello organizzativo con particolare riferimento all'ambito culturale e alle trasformazioni che lo hanno caratterizzato a partire negli anni 2005 – 2006 – 2007, sempre rispetto al nostro *focus* di indagine che è il settore delle politiche culturali.

#### **5.4. La provincia di Forlì - Cesena: alcuni dati socio-economici <sup>161</sup>**

La città di Forlì, capoluogo di provincia della regione Emilia Romagna, conta nel 2005<sup>162</sup>, anno di riferimento per l'inizio della nostra indagine, una popolazione residente di 112.477 unità. Quota che supera i livelli più alti raggiunti dalla città, negli anni '80, in cui la crescita demografica era dovuta a una duplice corrente migratoria: coloro che provenivano dal territorio collinare e coloro che provenivano dalle città del sud per stabilizzarsi a Forlì. Nel 2005 l'aumento della popolazione è da attribuirsi all'immigrazione straniera extra-comunitaria che tocca percentuali pari al 5,2% sul totale della popolazione, e ciò vale anche per il tasso di natalità, che aumenta rispetto al 1999 di 2 punti in percentuale per arrivare all'8,8% per mille. E il dato dell'immigrazione rappresenta, dal punto di vista demografico, e non solo, il fenomeno più rilevante degli ultimi anni anche se i livelli rispetto alle altre province della regione sono ancora bassi.

Per quanto riguarda le fasce d'età della popolazione nel 2005 la classe d'età più ampia è quella centrale che va dai "30 ai 65" anni (51,2%), seguita dalla classe "più di 65 anni" con il 22,7% e dalla classe d'età "15 – 29" con il 14,2%.

La struttura familiare composta da 47.551 nuclei vede la prevalenza di nuclei a uno o due componenti (29% e 30% dato 2004) e nel 22% dei casi di tre componenti: si tratta di una conferma della diminuzione della numerosità dei componenti i nuclei familiari che coinvolge naturalmente non solo la città di Forlì.

Dal punto di vista più strettamente economico, se considerassimo alcuni indicatori, dal reddito a disposizione delle famiglie all'occupazione, potremmo affermare che Forlì-Cesena è tra le prime province a livello nazionale ed europeo in termini di benessere e coesione sociale, altre statistiche però ci rivelerebbero lo stato di difficoltà che stanno vivendo tutte le province italiane,

---

<sup>161</sup> Il paragrafo qui presentato è una nostra elaborazione sulla base del Rapporto sull'Economia della provincia di Forlì – Cesena (2005) curato da Camera di Commercio. Sono stati consultati inoltre dati forniti dal Comune di Forlì.

<sup>162</sup> Dati tratti dal Bilancio sociale del 2006 – Analitico per il Consiglio Comunale.

compresa quella forlivese. Le strategie di crescita travalicano, infatti, in maniera sempre più assidua i confini provinciali e nazionali, rendendo evidente la complessità del sistema economico, fondato su reti relazionali flessibili e dinamiche, che si configurano e mutano velocemente come risultato di un processo di auto-organizzazione. Se allarghiamo la riflessione legata alle potenzialità economiche di Forlì al contesto europeo e italiano vedremo che considerando il PIL misurato in termini di standard di potere d'acquisto la città si colloca al 153° posto, mentre le prime province italiane si posizionano al 50° posto con Milano, seguita da Bolzano e Modena. In regione Forlì si posiziona al di sotto Bologna, Parma, Rimini e Reggio Emilia. Se è vero che i dati del prodotto interno lordo collocano le province della regione Emilia Romagna tra le prime d'Europa grazie ad un sistema socio-economico che ha saputo creare sviluppo e benessere, tuttavia dal 1995 anche le *performances* di questi territori arretrano per una condizione di sviluppo generale che colpisce anche altre realtà. I dati Eurostat provinciali si fermano al 2002, ma alla luce della minor crescita dell'Italia negli anni più recenti nei confronti delle altre aree europee, non è difficile ipotizzare un peggioramento nel triennio 2003-2005 del posizionamento delle province italiane - Forlì-Cesena ed Emilia-Romagna comprese, nonostante una maggior vitalità rispetto al resto del Paese. I settori economici maggiormente sviluppati in provincia sono il comparto agricolo con un peso del 4,5% rispetto al 3,1% regionale e al 2,5% nazionale e industriale con il 25,2% (industria in senso stretto e costruzioni). I settori maggiormente trainanti del territorio sono a parte quello agricolo, il commercio (29,4%), le costruzioni (18,7%), il manifatturiero (16,2%) e le attività immobiliari, noleggio, informatica e ricerca (12,7%).

Per quanto riguarda, invece, la situazione relativa al mercato del lavoro la provincia di Forlì - Cesena registra un miglioramento negli anni: 71% è il tasso di attività della popolazione in età lavorativa accompagnato da un tasso di disoccupazione che si attesta intorno al 3,5%. Nel periodo 1995 – 2003 le *performances* legate al mercato del lavoro provinciale migliorano e la città risale la classifica tra le altre province più virtuose dal 16° al 7° posto, mentre nello

stesso periodo il tasso di disoccupazione si dimezza. Negli ultimi 10 anni migliora la vivacità occupazionale della provincia di Forlì e questo dato va letto insieme all'aumento del valore aggiunto (46,3%). Il contributo del settore manifatturiero alla formazione del valore aggiunto e dell'occupazione si è sostanzialmente mantenuto stabile, e su livelli apprezzabili, negli ultimi 10 anni.

A Forlì-Cesena oltre il 19% dell'occupazione manifatturiera appartiene a settori a tecnologia alta e medio-alta, una percentuale considerevolmente inferiore alla media regionale e nazionale. Nel decennio 1991-2001 le imprese di Forlì-Cesena hanno saputo creare maggiore occupazione non solo rispetto all'Italia ma anche all'Emilia-Romagna, crescita trainata dai settori a media tecnologia. Con riferimento ad altre province comparabili, Forlì-Cesena evidenzia una minor diffusione dell'occupazione in imprese manifatturiere *high tech*, mentre i servizi rivolti allo sviluppo della tecnologia hanno registrato un aumento occupazionale superiore alla media. Le ragioni di ciò possono essere forse rintracciate nel fatto che una struttura "tecnologicamente avanzata" deve essere supportata da capitale umano competente e richiede personale con elevata formazione, a partire da quella scolastica. E, su questo punto, l'Italia, l'Emilia-Romagna e Forlì-Cesena presentano ritardi preoccupanti.

La media degli occupati con laurea in Europa è del 26%, in Italia del 14,4%. L'Emilia-Romagna è 224° per quota di occupati laureati. Nel 2001 nella provincia di Forlì-Cesena si registrava una delle percentuali più elevate di diffusione dell'istruzione di base: oltre il 92% degli abitanti con età compresa tra i 15 e 52 anni possedeva almeno il titolo di scuola dell'obbligo, percentuale superiore anche al dato regionale. Risultava, invece, leggermente inferiore alla media regionale e nazionale la percentuale di possessori del titolo di scuola media superiore. In sintesi, il livello di scolarizzazione della popolazione della provincia di Forlì-Cesena appare in linea con la media regionale e più premiante rispetto alle media delle province omologhe, senza tuttavia dimenticare il forte ritardo dell'Italia nei confronti del resto d'Europa.

L'Italia, collocandosi a livelli davvero bassi, destina all'attività di ricerca e sviluppo l'1,1%: le imprese italiane non fanno ricerca, anche se sembra che

sappiano ancora innovare. L'Italia è, infatti, la quarta nazione per numero di brevetti depositati in rapporto alla popolazione, tredicesima se si considerano i soli brevetti riguardanti *l'high tech*. Seppure concentrate in settori "maturi", le imprese forlivesi denotano una discreta capacità brevettuale, in particolare sono le aziende di maggiori dimensioni ad essere più propositive. Nonostante la ridotta dimensione d'impresa, l'abilità nell'introdurre innovazione nelle proprie produzioni – oltre alla qualità e al *design* – ha consentito sino ad oggi alle imprese di mantenere elevata la competitività.

I dati evidenziano come l'efficienza di un sistema territoriale sia fortemente correlata alla capacità di operare in rete, sia per quanto riguarda gli Enti e le associazioni preposte allo sviluppo del territorio sia per ciò che concerne le singole imprese. Nella provincia di Forlì-Cesena la diffusione dei gruppi è meno accentuata rispetto ad altre realtà regionali e nazionali, le imprese che ne fanno parte complessivamente incidono per circa un quinto dell'occupazione e del valore aggiunto provinciale, percentuale che supera il 30% in ambito regionale. Se però scomponiamo il dato per settore di attività economica emerge come nei comparti tradizionalmente forti, agroalimentare, industria del legno, mobili e calzature, Forlì-Cesena presenti legami di controllo tra imprese in misura superiore ai valori nazionali e regionali.

Dal punto di vista del commercio estero questo ha da sempre rappresentato una componente importante nella crescita dell'economia della provincia di Forlì-Cesena e, più in generale, di quella italiana. Attualmente le esportazioni, espressione di una struttura produttiva tradizionale, dovrebbero essere tra le più penalizzate dall'entrata di nuovi competitori. Il settore che maggiormente esporta nel territorio forlivese è quello calzaturiero a cui si aggiunge l'agro-alimentare, l'abbigliamento, il mobile imbottito, i minerali non metalliferi e il legno. Nel periodo 1997-2004 Forlì-Cesena ha incrementato il valore delle proprie esportazioni del 38,4%, percentuale in linea con l'aumento regionale (40,8%) e lievemente superiore a quello nazionale (32,8%); tra le province con un indice di contenuto tecnologico modesto Forlì-Cesena presenta la crescita maggiore. Nel 2004 l'8,7% delle esportazioni provinciali ha riguardato i prodotti

dell'agricoltura e dell'orticoltura. Forlì-Cesena è infatti la quinta provincia italiana per esportazioni di tale tipologia di produzioni. I numeri della provincia di Forlì-Cesena sembrano dimostrare che, dove si è puntato su qualità ed innovazione i risultati in termini di export non sono mancati, contrastando ed arginando la concorrenza estera, anche in produzioni considerate "mature" e facilmente imitabili. A Forlì-Cesena sono circa mille le imprese esportatrici, il 2,3% del totale delle società (2,7% la quota in Emilia-Romagna, 3,1% quella in Italia).

Per quanto riguarda l'internazionalizzazione il 16% delle imprese della provincia commercializzano solamente verso un solo Paese, per la metà delle imprese esportatrici i mercati esteri di riferimento sono al massimo cinque. Un quarto delle società della provincia di Forlì-Cesena che esportano si rivolgono ad almeno dieci Paesi differenti. Oltre il 40% delle imprese esportatrici si rivolge al mercato francese; Germania e Spagna sono gli altri mercati verso i quali si orientano con maggiore frequenza le imprese forlivesi e cesenati. Tra i Paesi dell'Est europeo il mercato che raccoglie maggiori attenzioni è quello russo, mentre la Cina rimane ancora un mercato marginale. Secondo le indicazioni delle imprese, la concorrenzialità delle loro produzioni si gioca soprattutto sulla qualità. Il secondo elemento considerato strategico riguarda l'innovazione, seguita dall'estetica e dal design. Circa un quarto delle imprese ha stretto accordi con partner esteri, solo il 5% delle imprese ha aperto all'estero delle unità e, nella quasi totalità dei casi, riguardano l'attività commerciale e non quella produttiva. Tuttavia, occorre sottolineare che per il 2006 circa il 4% delle imprese esportatrici, quasi tutte di medio-grandi dimensioni, prevede di delocalizzare all'estero parte della propria attività.

Per quanto riguarda il livello di attrattività del territorio i dati sull'internazionalizzazione segnalano come gli investimenti all'estero delle imprese della provincia di Forlì-Cesena siano ancora abbastanza modesti e circoscritti ad un numero limitato di imprese. Un'analoga dinamica presentano gli investimenti in entrata, cioè quelli effettuati dall'estero verso la provincia. Complessivamente Forlì-Cesena presenta un indice di attrattività che la colloca nel 2005 al 21° posto, in crescita rispetto al 40° del 2003.

In sintesi dunque si potrebbe affermare che la provincia di Forlì – Cesena può contare su una struttura produttiva basata principalmente su settori tradizionali. Alla scarsa propensione verso la ricerca e sviluppo e ad una struttura occupazionale con formazione scolastica medio-bassa, ha contrapposto una buona qualità delle produzioni e un'apprezzabile capacità di innovare. Dai dati congiunturali emerge che è il sistema delle piccole e piccolissime aziende ad essere entrato in una fase recessiva, le società con 50 addetti ed oltre evidenziano, invece, una sostanziale tenuta se non una crescita. La criticità più evidente è legata al fatto che rispetto al passato solo un numero ristretto di imprese provinciali, fra le quali larga parte delle medie imprese, ha saputo, o ha avuto i mezzi, per affermarsi nei confronti delle concorrenti estere. Siamo di fronte ad uno scenario nuovo. In passato la crescita delle imprese maggiori contribuiva a trainare lo sviluppo economico delle aziende più piccole. E ciò perché la diffusa rete di relazioni tra aziende consentiva che il valore aggiunto realizzato dalle realtà medio-grandi – anche attraverso il commercio con l'estero - determinasse una ricaduta positiva su larga parte delle aziende del territorio. A Forlì-Cesena questo circolo virtuoso tra imprese del territorio ha funzionato meglio rispetto ad altri contesti locali, grazie all'intervento delle istituzioni pubbliche e ad una solida rete sociale, elementi che hanno saputo generare economie esterne e creare terreno fertile per lo sviluppo economico. E questo vale anche per altri fattori che hanno contribuito a sviluppare Forlì, come ad esempio, l'insediamento universitario, nato proprio grazie alla cooperazione interistituzionale del territorio. Oggi il meccanismo sembra essersi inceppato. Il radicale cambiamento dello scenario competitivo sta portando inevitabilmente le medie e grandi imprese a cercare nuovi percorsi di sviluppo, a delocalizzare all'estero quote consistenti della produzione. Il fenomeno, già particolarmente avvertito in regione, a Forlì-Cesena è ancora in fase embrionale, ma pare destinato a crescere.

Nel prossimo paragrafo esamineremo il modello organizzativo del Comune di Forlì così come è venuto delineandosi a partire dalla riorganizzazione del 2002 per macroaree.

### **5.5. *L'amministrazione comunale: struttura organizzativa e servizi*<sup>163</sup>**

A partire dai primi mesi del 2002 la Direzione operativa del Comune insieme al Servizio organizzazione e metodo ha avviato una serie di incontri per progettare la nuova struttura comunale nei suoi livelli macro, meso e micro. Nel dicembre dello stesso anno è stata approvato dalla Giunta il progetto riorganizzativo predisposto con il coinvolgimento dei dirigenti e della parte politica (Assessori). Con la nuova riorganizzazione (vedi graf. 2) il Comune rivede le sue funzioni che risultano essere sempre più complesse. Il modello organizzativo prescelto, a livello macro, può essere ricondotto nei suoi caratteri generali ad una logica divisionale. Secondo tale modello teorico la struttura risulta distinta in due parti:

- 1) quella politica a cui compete la visione strategica di indirizzo e la definizione degli obiettivi di medio e lungo periodo;
- 2) quella operativa costituita dalla componente tecnica che gestisce e realizza gli obiettivi definiti, con il coordinamento e la supervisione della Direzione operativa che si pone come organo apicale della struttura gestionale del Comune.

La Direzione operativa diventa l'organo di riferimento di tutta l'attività dell'Ente, compresa quella delle strutture gestionali esterne alle aree. Tenendo distinte parte politica e parte gestionale l'obiettivo di tale disegno organizzativo, così si legge sui documenti ufficiali, è quello di fornire una risposta organizzativa alla necessità dell'organo politico di pianificare e controllare l'attività dell'ente, prevedendo una struttura di controllo ben articolata e diffusa a tutti i livelli dell'organizzazione.

---

<sup>163</sup> Ringrazio tantissimo per la loro disponibilità e la collaborazione in tutte le fasi della ricerca l'Assessore alla cultura Gianfranco Marzocchi, il dott. Franco Fabbri, la dott.ssa Noelia Paci, il dott. Sergio Spada del Comune di Forlì.



La scelta del modello divisionale deriva dalla constatazione della complessità organizzativa del Comune di Forlì e dalla presenza di aree con attività completamente diverse le une dalle altre. Questa analisi ha portato ad una struttura operativa suddivisa in parti autonome (aree), gestite e organizzate secondo modalità che si adattano appunto alle diversità delle attività svolte e ai rispettivi obiettivi. Se la scelta effettuata, quella cioè di non introdurre modelli organizzativi standardizzati, mira a fornire una risposta organizzativa specifica in base alle esigenze di ciascuna area, tuttavia tale architettura organizzativa va a incidere a livello complessivo soprattutto sulla frammentazione e separatezza dei settori, allontanandosi da una prospettiva di integrazione delle politiche pubbliche. E questo si avverte non soltanto a livello di architettura tecnico – amministrativa, ma anche a livello politico, nonostante la Giunta abbia anche una funzione di integrazione e di condivisione delle politiche adottate, almeno quelle ritenute maggiormente strategiche.

Per quanto riguarda la mesostruttura (vedi graf. 2) le cinque aree di cui si compone sono organizzate ciascuna secondo un modello organizzativo consono alle specifiche attività svolte e ai singoli obiettivi. Per le aree di *staff* siamo in presenza di un modello gerarchico-funzionale così come per l'area relativa alla pianificazione territoriale, per l'area servizi interni e sviluppo informatico, organizzativo e delle risorse umane, per l'area gestione economico-finanziaria e patrimoniale. L'area lavori pubblici, invece, è organizzata secondo un modello più flessibile che tiene conto sia dell'attività progettuale più dinamica legata alla realizzazione del programma triennale delle opere pubbliche che della parte relativa ai compiti più stabili e di *routine*. E' per questo che la prima sub - area è organizzata per progetti, mentre la seconda si avvale di una strutturazione più classica di tipo gerarchico- funzionale.

Per quanto riguarda invece, l'area servizi al cittadino (graf. 3), che è quella che più ci interessa da vicino perché include i servizi culturali, il modello organizzativo proposto è quello a matrice. Si tratta di un'area che presenta numerose complessità: la prima delle quali riguarda il fatto che qui convergono sia tematiche e attività inerenti la pubblica istruzione e i servizi sociali che la

cultura. Per quanto riguarda le questioni culturali si è rilevata la necessità di giungere ad una maggiore integrazione delle funzioni svolte: in particolare nella gestione dei diversi servizi culturali hanno cercato di integrare sia aspetti di carattere strategico come la promozione, la ricerca di sponsor, il coordinamento tra le iniziative culturali che aspetti di tipo più operativo come la stipula dei contratti, il supporto amministrativo, ecc. E' per tali ragioni che è stato adottato un duplice modello matriciale all'interno dell'area: uno relativo alla parte dedicata ai servizi socio- educativi e l'altro ai servizi culturali, turistici e sportivi. Ad ogni area, inoltre, fa capo un'unità di progetto: per la cultura si tratta del "Progetto per lo sviluppo delle risorse culturali". La matrice relativa alla sub-area cultura, turismo e sport comprende tre servizi:

1. servizio politiche culturali, giovanili, turistiche e sportive a cui fanno capo l'unità amministrativa, l'unità sport, l'unità teatro e spettacolo e l'unità politiche giovanili. Questo servizio in base alle politiche trattate fa riferimento (almeno) a quattro assessorati: Cultura e Università, Giovani, Turismo e Sport. A questo servizio sono affidate, inoltre, le attività relative al supporto e alla partecipazione ai lavori al tavolo del teatro e della musica, al processo inclusivo nel suo complesso e al funzionamento del Tavolo della cultura;
2. servizio pinacoteca e musei che si avvale dell'unità amministrativa, gestione finanziaria e relazioni pubbliche, dell'unità servizi e rapporti con il pubblico, dell'unità cura e gestione collezioni e dell'unità strutture e sicurezza;
3. servizio biblioteca e fondo Piancastelli attualmente in via di riorganizzazione ma che si avvaleva nel periodo preso in considerazione dalla nostra ricerca di quattro unità legate ai servizi erogati: unità biblioteca classica, unità biblioteca moderna, unità emeroteca e unità fondo Piancastelli.

A capo di ogni servizio vi è un dirigente. Non esiste più come in passato la figura del Coordinatore della Cultura. Nella nuova riorganizzazione rientra, inoltre, anche il Coordinamento delle tematiche strategiche come *staff* della

direzione d'area che si occupa nello specifico di coordinare e gestire i processi relativi alla riorganizzazione gestionale dei sistemi culturali (pinacoteca, San Domenico, biblioteca, teatro).

Sono stati, infine, creati due nuovi servizi relativi alle "Grandi opere pubbliche" e alle "Grandi infrastrutture" collocati in posizione esterna rispetto alle aree di *staff* del Sindaco. La scelta è dovuta alla strategicità dei due servizi che, secondo le politiche che il Comune sta portando avanti da diversi anni, hanno il compito di realizzare le grandi opere pubbliche progettate <sup>164</sup> e la grande viabilità comunale e sovracomunale <sup>165</sup>.

Le altre strutture che rimangono esterne alle aree sono la segreteria generale, il servizio vigilanza, l'unità controllo (strategico, direzionale e partecipazioni societarie), l'unità sportelli informativi.

Con il 2006, a due anni dall'elezione del governo della città, il Comune di Forlì tenendo conto dell'evoluzione dello scenario in cui opera, dal punto di vista normativo e dell'ampliamento dei confini verso l'esterno e delle relazioni con organizzazioni pubbliche, private e non-profit, attua una revisione della struttura organizzativa precedente.

Alla base di tale ridisegno organizzativo stanno alcuni principi che il Comune individua come prioritari, almeno formalmente:

- la massima integrazione sia operativa che strategica tra le diverse parti;
- l'individuazione di una rete di relazioni esterne da gestire attraverso forme appropriate;
- il riconoscimento dell'importanza delle finalità per determinare gli ambiti organizzativi e non l'omogeneità delle funzioni svolte;
- lo sviluppo della partecipazione dei cittadini al governo della città, alla espressione dei bisogni emergenti, alla ideazione di progetti e servizi per realizzarli;

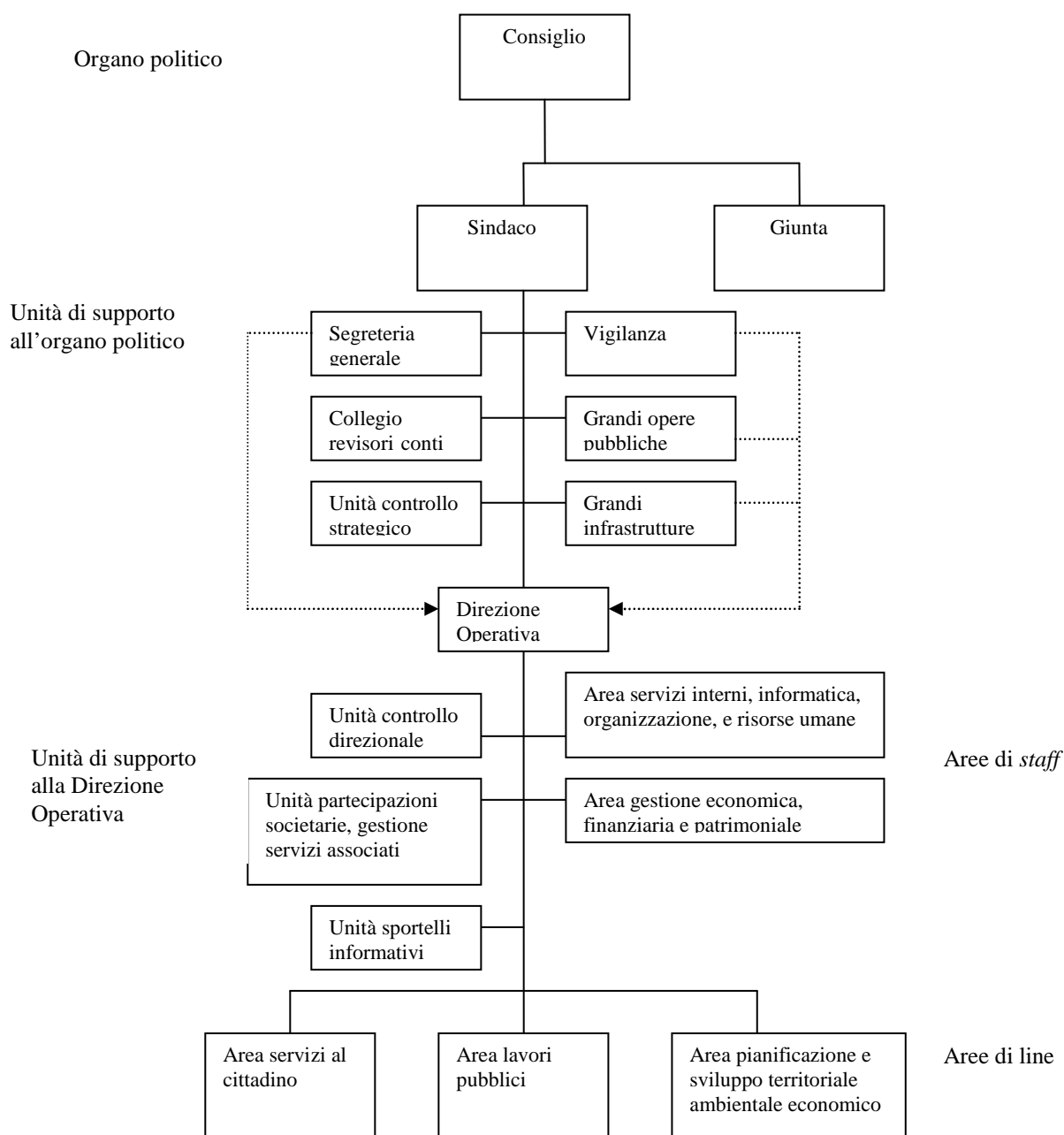
---

<sup>164</sup> Complesso museale del San Domenico, Campus universitario, ecc.

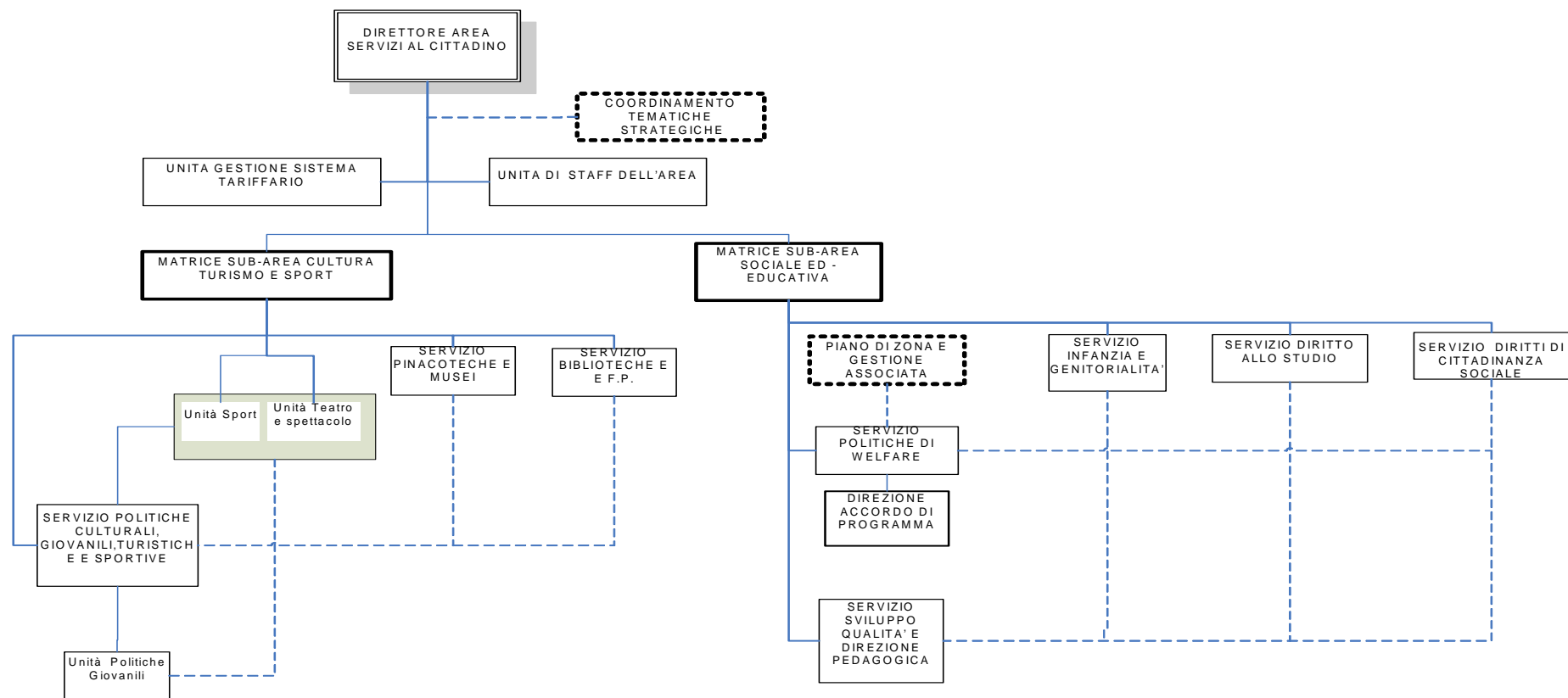
<sup>165</sup> Asse tangenziale, collegamenti con il Porto di Ravenna, ecc.

- le logiche di servizio degli *staff* verso gli utenti interni delle loro attività. Lo scopo delle strutture di *staff* è quello di mettere in condizione l'Ente di funzionare bene e di svolgere con massima tempestività e qualità le proprie funzioni istituzionali e di servizio verso i cittadini e la città.

**Graf. 2 – Macrostruttura del Comune di Forlì - 2002**



**Graf. 3 - Area Servizi al cittadino**



Attraverso tale progetto di verifica della macrostruttura si riconferma in parte e in parte si completa il modello per aree, introdotto alla fine del 2002.

La struttura organizzativa è basata sulla divisione tra vertice politico (parte strategica) e struttura amministrativa (parte gestionale) con la Direzione operativa come massimo punto di coordinamento complessivo della struttura gestionale e di cerniera fra questa e il vertice politico. Per la parte strategica le principali caratteristiche dell'organizzazione dell'ente e gli elementi di novità introdotti dalla verifica sono relativi a:

- gli organi politici supportati dalla *segreteria generale* (che comprende le funzioni di supporto alla Giunta e Consiglio, di supporto al difensore civico, la segreteria degli assessori), dalla *segreteria del sindaco* e dal *servizio stampa e gestione eventi istituzionali*, che si occupa della comunicazione istituzionale dell'ente;
- il *servizio polizia municipale e protezione civile*, pur mantenendo un collegamento diretto col Sindaco viene inserito funzionalmente *nell'area pianificazione e sviluppo del territorio*;
- vengono riportati nelle aree gli altri servizi collocati esternamente nella precedente riorganizzazione e cioè: *servizio grandi infrastrutture e servizio grandi opere pubbliche* (ora nell'area lavori pubblici), *servizio servizi demografici* (ora nell'area servizi di supporto);
- *l'unità controllo strategico*, precedentemente posta in *staff* all'organo politico è stata fusa con *l'unità controllo direzionale* soprattutto per esigenze di economia di specializzazione ed è posta in *staff* alla direzione operativa;
- la *Direzione operativa* è composta dai cinque direttori d'area e dal coordinatore. A quest'ultimo sono assegnate funzioni proprie che, rispetto alla situazione precedente, sono state puntualmente definite nel regolamento di organizzazione. La Direzione operativa assume decisioni che riguardano l'ente nel suo complesso e non singole aree, ed è compito del coordinatore verificare l'attuazione delle decisioni assunte da parte dei singoli direttori d'area e, in generale, di tutta la struttura.

La Direzione operativa si occupa della programmazione e del controllo sia strategico che direzionale e della gestione delle partecipazioni;

- *l'unità sportelli informativi in staff* alla direzione operativa è stata collocata nell'ambito del più ampio progetto del Centro Integrato Servizi, previsto nell'area servizi di supporto e sviluppo informativo, organizzativo e delle risorse umane. Resta comunque in capo alla Direzione operativa la definizione di *indirizzi e strategie di comunicazione*. Si è poi attribuito alla Direzione operativa un particolare ruolo nella predisposizione del Piano Investimenti e del Programma Lavori pubblici.

Per quanto riguarda i cambiamenti introdotti relativi alla *parte gestionale* che si compone di cinque aree, due di *staff* e tre di *line*, vediamo solo quelli relativi all'Area di servizi al cittadino che gestisce tutti i servizi alla persona con riferimento all'ambito educativo, sociale e culturale. Nonostante sia stata confermata l'organizzazione a matrice con la divisione tra la matrice culturale e quella sociale ed educativa, la verifica ha introdotto diverse modifiche in termini organizzativi nell'ambito della matrice sociale ed educativa. I servizi relativi alla matrice cultura, invece, non hanno subito particolari cambiamenti in considerazione delle importanti modifiche nell'assetto gestionale<sup>166</sup> che si stanno manifestando e che renderanno necessario, nel breve periodo, una revisione organizzativa dei servizi interni dedicati a tali tematiche. Ciò nonostante si sono ampliate le funzioni assegnate al *servizio politiche culturali, giovanili, sportive e turistiche* con l'introduzione in questo ambito anche delle funzioni relative ai rapporti con l'università e al servizio civile.

Anche per quanto riguarda le altre aree molto sinteticamente possiamo rilevare che da una prevalenza di modelli di tipo gerarchico-funzionale si è passati a modelli per processi o per progetti nell'intento sia di integrare

---

<sup>166</sup> Ci si riferisce qui ai progetti di costituire una Fondazione della Cultura che gestisca sia le attività teatrali che quelle legate al San Domenico. Sul versante biblioteche si è in attesa del modello organizzativo nuovo e del conseguente progetto di ristrutturazione dei locali.

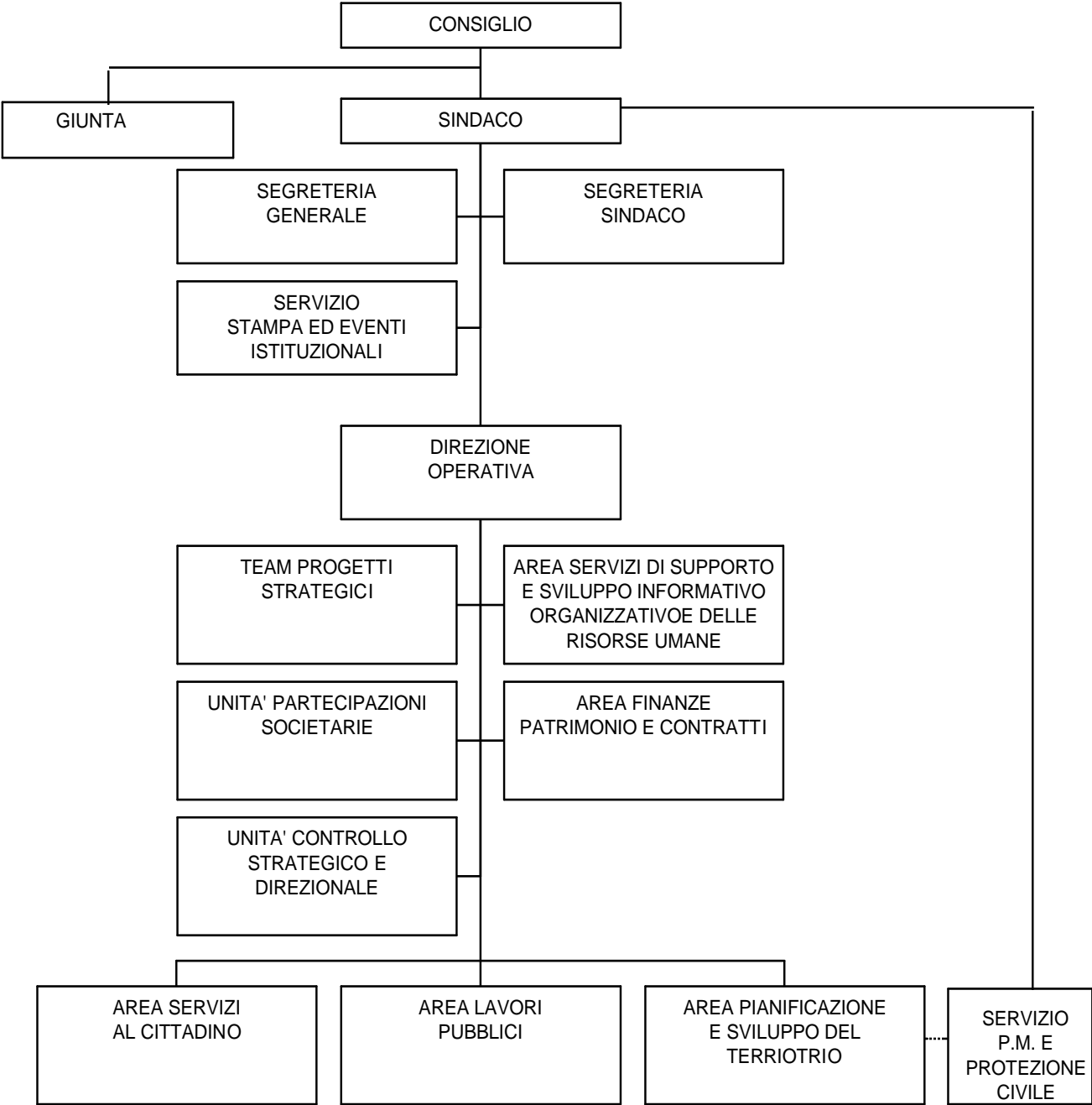
politiche, servizi e attività svolte sia di rendere la struttura amministrativa più flessibile e più adatta a raggiungere obiettivi strategici e non di *routine*.

La nuova macro struttura è quella visibile nel graf. 4.



**Graf. 4 – Organigramma del Comune di Forlì**

**MACROSTRUTTURA DEL COMUNE DI FORLÌ**



La *parte politica*, invece, si avvale di 11 assessorati:

- Politiche di *welfare*
- Sviluppo economico, Commercio e Mercati, Turismo
- Bilancio, finanza di progetto, nuovi strumenti finanziari, patrimonio, logistica
- Sport, Rapporti internazionali
- Qualità Ambientale, Piano Energetico e servizi a rete, Agenzia di ambito territoriale, Protezione Civile
- Lavori pubblici, Programma opere pubbliche e Aeroporto
- Mobilità Sostenibile (Piano del Traffico - Piano dei Trasporti), Sicurezza stradale, Educazione ambientale, Diritti dei consumatori, Verde, Parchi e Arredo Urbano, Benessere animale
- Politiche educative e formative
- Organizzazione delle funzioni e dei Servizi, Servizi Generali, Semplificazione amministrativa, Relazioni aziendali, Servizi Informatici e demografici
- Cultura, Università.
- Decentramento amministrativo, Politiche giovanili, Istituti della partecipazione civica, Comunicazione, Rapporti con i cittadini, Rete civica, Pace e Diritti Umani, Diritti dei Consumatori
- Pianificazione territoriale, Urbanistica, Edilizia.

Il sindaco, invece, ha funzioni in materia di:

- Direzione operativa, pianificazione strategica, programmazione e controllo, informazione e rapporti con i *mass media*, sicurezza urbana, polizia municipale, servizi della segreteria generale, partecipazione societarie, associazione intercomunale della pianura forlivese.

## **5.6. *Gli strumenti di tipo partecipativo dell'amministrazione comunale*<sup>167</sup>**

Il Comune di Forlì, dopo le elezioni amministrative del giugno 2004, ha sviluppato un sistema di programmazione e controllo, in cui tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione sono tra loro direttamente collegati e integrati. Tali strumenti hanno una duplice finalità dichiarata nei principali documenti di gestione: da un lato quella di aumentare l'integrazione dei settori, delle azioni e delle politiche e dall'altra di ampliare la partecipazione con il coinvolgimento dei soggetti esterni nelle attività di rendicontazione sociale. Il punto di partenza di tutto il sistema è il Piano Generale di Sviluppo (PGS), che l'amministrazione comunale predispone in base a quanto previsto dallo statuto comunale e alla volontà del sindaco, che ha chiesto specificatamente un documento di pianificazione strategica in grado di indirizzare l'attività amministrativa del Comune verso il raggiungimento degli impegni elettorali presenti nel proprio programma amministrativo e di valutare, a posteriori, l'efficacia sociale delle politiche intraprese.

Il sistema di programmazione prevede tre livelli di programmazione pluriennale:

- il programma che contiene la prima aggregazione tematica degli obiettivi;
- il progetto che propone le tipologie di intervento o di utente a cui sono rivolti gli obiettivi;
- l'azione strategica che rappresenta la fase più operativa della realizzazione degli obiettivi.

I programmi e i progetti vengono individuati dagli assessori, mentre le azioni strategiche dai dirigenti: naturalmente si tratta, almeno in teoria, di un lavoro che non è così compartimentato, ma che richiede comunicazione, scambio di opinioni, informazioni e relazioni tra la componente politica e quella amministrativa.

---

<sup>167</sup> I documenti a cui ci si è riferiti sono: Piano generale di sviluppo 2005 – 2009; Piano generale di sviluppo – Aggiornamento 2006; Bilancio sociale 2006 – Analitico per il Consiglio comunale.

IL PGS rappresenta il documento cardine sulla base del quale vengono costruiti ed elaborati tutti gli altri strumenti di programmazione: in tal modo gli obiettivi gestionali delle singole unità organizzative discendono direttamente da esso. L'obiettivo perseguito è quello di implementare un sistema di programmazione e controllo integrato e coordinato. Questo strumento viene elaborato periodicamente e viene aggiornato ogni anno in base agli obiettivi raggiunti, alle nuove priorità politiche e ai cambiamenti sopravvenuti. Nell'aggiornamento 2006, ad esempio, l'amministrazione ha proceduto ad un accorpamento delle azioni (da 153 a 100) per dare maggiore risalto agli aspetti strategici su quelli più operativi.

All'interno del PGS<sup>168</sup> sono stati aggiunti, per ogni progetto strategico, tutti gli strumenti di partecipazione e di pianificazione negoziata attivati dal Comune per esplicitare e rappresentare il quadro di *governance* interistituzionale in cui il Comune si muove. In relazione al principio di sussidiarietà orizzontale, come viene chiaramente esplicitato nella parte introduttiva del PGS (2006), le politiche dell'ente vengono attuate in un'ottica di coinvolgimento diretto dei soggetti esterni all'amministrazione. In tale logica si sottolinea anche l'importanza di sviluppare un modello organizzativo adeguato per favorire la convergenza sugli obiettivi e la cooperazione tra soggetti pubblici e privati che operano nel territorio.

In questo documento si delinea, inoltre, il ruolo che all'interno di una cornice di *governance* il Comune come istituzione pubblica intende assumere: quello di promozione e di coordinamento del piano strategico del territorio, attraverso la creazione di momenti di partecipazione in cui tutti gli attori del piano possano esprimere proprie idee e condividere gli scenari di sviluppo. In questo senso il PGS viene quasi visto come una sorta di agenda locale di sviluppo del territorio in cui vengono definiti singoli obiettivi da raggiungere con il contributo di attori che si assumerebbero l'impegno di realizzare determinate azioni, dirette al

---

<sup>168</sup> Il riferimento è sempre all'aggiornamento del 2006.

raggiungimento degli obiettivi <sup>169</sup>. Nel documento, senza entrare nello specifico dei progetti, si parla anche del principio di inclusione e di formazione delle *partnership* finalizzati a:

- la creazione di un consenso ampio sulle politiche di sviluppo adottate;
- la disponibilità di nuove risorse finanziarie, tecnologiche e informative per l'attuazione dei programmi;
- la creazione di sinergie tra gli attori evitando sforzi separati;
- la riduzione dei tempi di realizzazione dei programmi;
- la possibilità di aspirare a ricevere contributi dall'Unione Europea che considera sempre più l'inclusione un requisito fondamentale per il finanziamento dei progetti.

Tale documento una volta approvato dalla Giunta viene sottoposto, prima di passare all'approvazione del Consiglio Comunale, alla valutazione degli *stakeholder* principali per un loro contributo nella definizione delle azioni strategiche. Anche se il documento sostiene che si tratta di un coinvolgimento ex-ante, nella pratica il suo contenuto, almeno per quanto riguarda programmi e progetti, è già abbastanza definito e definitivo in quanto si tratta di una traduzione concreta di principi, orientamenti e linee politiche contenute nel programma del Sindaco e quindi di per se stessi "non discutibili". Gli *stakeholder* possono, invece, intervenire sulle azioni strategiche e in effetti è quello che avviene.

Il Comune di Forlì, inoltre, stila anche il Bilancio sociale<sup>170</sup> articolato in programmi e progetti (gli stessi ripresi dal PGS), in modo da essere utilizzato come strumento non solo per valutare l'efficacia sociale dell'azione del Comune, ma anche lo stato di attuazione degli impegni elettorali del Sindaco. Il Bilancio Sociale viene predisposto con la collaborazione dei componenti della Direzione

---

<sup>169</sup> L'unico problema è che si tratta di un'agenda che in linea teorica è condivisa soltanto dai sostenitori del governo della città, in quanto si tratta della declinazione del programma elettorale del Sindaco eletto e della Giunta da lui nominata.

<sup>170</sup> Nonostante fosse previsto nel documento relativo agli Indirizzi generali di governo 2004 – 2009 del Sindaco anche la predisposizione del Bilancio Partecipato (non partecipativo) in realtà non verrà mai adottato.

Operativa, Dirigenti e Funzionari, referenti del controllo di Gestione decentrati, Sindaco e Assessori, da aprile a giugno. Viene strutturato sia in forma analitica che sintetica: la prima utilizzata come strumento di verifica degli obiettivi contenuti nel Piano generale di sviluppo da parte dei Consiglieri comunali, mentre la seconda versione come strumento di rendicontazione sociale dei risultati raggiunti dal Comune per i cittadini e gli *stakeholder*. I principi su cui si basa sono quello della trasparenza dei risultati che vengono resi così pubblici, visibili ai cittadini e quello della partecipazione per il coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi, a cui viene richiesto, come si legge nei documenti ufficiali, di esprimere un giudizio sulla chiarezza e completezza delle informazioni utilizzate nel documento. Come consuetudine nei bilanci sociali che sono operazioni volte a promuovere informazione e trasparenza, più che una reale partecipazione, ciò che viene sollecitato non mette in discussione gli assunti e i contenuti esplicitati nel documento. Inoltre nella realtà forlivese ciò che si è verificato è che non si è avuta l'ampia partecipazione attesa da parte dei portatori di interesse e ciò ha portato a sospendere l'esperienza e il confronto dal 2005 in avanti. Probabilmente a tale situazione ha contribuito anche una mancata attivazione e promozione di tali strumenti da parte della stessa amministrazione, che pur sostenendo nei documenti il confronto e la discussione pubblica, tuttavia non si è mossa nella direzione della valorizzazione, del dialogo con l'esterno e della costruzione delle condizioni, delle forme e delle opportunità per gli attori sociali di partecipare (Bagnasco, 2003), per lo meno per quanto riguarda il dispositivo della rendicontazione sociale del Comune. Difficoltà che comunque non coinvolge solo il Comune di Forlì, ma che da questo punto di vista, interessa proprio questa tipologia di strumentazione che si differenzia, ad esempio, da quella del Bilancio partecipativo che prevede, invece, una progettazione partecipata, una deliberazione insieme agli attori sociali.

Tanti sono comunque gli strumenti amministrativi di tipo negoziale e partecipativo adottati o comunque presi in considerazione anche dall'amministrazione comunale di Forlì (vedi tab. 1) <sup>171</sup>.

**Tab. 1 - Strumenti negoziali**

Accordo di programma ex art. 34 D.Lgs 267/2000
Accordo amministrativo ex art. 14 legge 241/1990
Accordo ex art. 11 legge 241/1990
Convenzione ex art. 30 D.Lgs 267/2000
Contratto di servizio ex art. 113 T.Lgs 267/2000
Convenzione per affidamento attività
Accordo di collaborazione ex art. 119 t.u. 267/2000
Contratto di sponsorizzazione
Accordo quadro
Protocollo di intesa
Contratti di associazione ex art. 12 cc
Tavolo negoziale o partecipato
Consulta di partecipazione

<sup>171</sup> *Accordo di programma*: il contratto con il quale più enti pubblici, tra i quali un soggetto promotore, stabiliscono di regolare la realizzazione di un programma d'interventi di interesse comune. A tali accordi possono partecipare anche soggetti privati sempre nell'ottica dell'interesse pubblico; *Accordo amministrativo*: contratto fra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune; *Accordo*: contratto col quale nell'ambito del procedimento l'amministrazione può concludere con i soggetti interessati sempre nel perseguimento dell'interesse pubblico, accordi per determinare il contenuto discrezionale del provvedimento ovvero in sostituzione di questo; *Convenzione*: convenzione fra enti locali per disciplinare lo svolgimento in modo coordinato di servizi e funzioni; *Contratto di servizio*: contratto fra ente locale e soggetto gestore di un servizio atto a regolare le modalità di svolgimento del servizio; *Convenzione per affidamento attività*: contratto fra ente locale e soggetto affidatario che intende regolare le modalità di espletamento di determinate attività per conto dell'ente locale o per fornire all'ente locale servizi aggiuntivi; *Accordo di collaborazione*: accordo fra ente locale ed altri soggetti (in particolare privato sociale) che si impegnano a svolgere attività di collaborazione in via di sussidiarietà (connubio fra interesse pubblico ed interesse di soggetti o gruppi di soggetti privati); *Contratto di sponsorizzazione*: accordo col quale un soggetto privato si impegna a realizzare un'opera o a compiere un servizio per conto dell'ente locale, in cambio di un vantaggio in termini di immagine; *Accordo quadro*: intesa di natura programmatica fra enti pubblici anche con l'intervento di soggetti privati atto a delineare un quadro di riferimento (cornice) entro il quale saranno in futuro sviluppati accordi di carattere attuativo ed esecutivo; *Protocollo d'intesa*: atto di impegno politico programmatico fra enti pubblici e soggetti privati (di solito organismi rappresentativi di categorie sociali) coi quali si delineano principi generali che devono informare l'attività dei medesimi relativamente ad una certa materia o per un certo periodo di tempo; *Contratti di associazione*: atti coi quali si costituisce una associazione fra soggetti pubblici e privati per il conseguimento di finalità di comune interesse. Sono regolate da statuti; *Tavolo negoziale o partecipato*: sede di confronto fra un gruppo predeterminato di organismi rappresentativi (che accettano le regole di funzionamento) per la definizione attuativa di scelte già pianificate; *Consulta di partecipazione*: organismo rappresentativo di gruppi sociali settoriali (giovani sport, cultura, ecc.) per la formulazione di proposte all'amministrazione o di indirizzi generali per gli organismi rappresentati con la finalità di rendere ottimale l'uso delle risorse pubbliche e private.

A fronte di una domanda di partecipazione alle politiche pubbliche proveniente dalla società civile e dai cittadini anche l'amministrazione comunale di Forlì si è dotata, infatti, di dispositivi partecipativi, attuando percorsi che hanno portato alla loro nascita o arrivando direttamente alla loro costituzione tramite la nomina diretta dei componenti da parte degli assessori.

Gli obiettivi dichiarati dal Comune per l'adozione di tali organismi non riguardano soltanto l'intento di ridurre e tenere basso il livello di conflittualità che può rischiare di bloccare il processo di *policy making* o la ricerca di un consenso preventivo sulle politiche da adottare. Vi è, infatti, almeno a livello teorico, la consapevolezza che la partecipazione al processo decisionale è rilevante anche per la cooperazione stessa dei partecipanti, poiché spesso il successo e l'efficacia di una politica dipendono dalla condivisione degli obiettivi e dalla partecipazione dei soggetti coinvolti nella fase di attuazione. Come vedremo, però, la traduzione di tali principi nella pratica sarà alquanto diversa (vedi cap. 8).

Esaminiamo brevemente i principali strumenti di partecipazione attivati dal Comune di Forlì nel corso degli ultimi anni (tab. 2)

**Tab. 2 – Principali strumenti di partecipazione attivati**

**Tavolo permanente per "Forlì città universitaria"**

*Composizione:* rappresentanti del Polo scientifico didattico di Forlì, della Camera di Commercio, di Serinar, di Isaers e di associazioni di categoria.

*Materie di competenza:* alta formazione, ricerca, produzione e diffusione della cultura e della scienza, utilizzazione e valorizzazione delle biblioteche e del patrimonio bibliografico, relazioni internazionali, individuazione di servizi ed opportunità per gli studenti, realizzazione dell'insediamento universitario ed i servizi di supporto.

**Commissione Comunale per le pari opportunità**

*Composizione:* ne fanno parte di diritto tutti i consiglieri comunali di sesso femminile e un consigliere di sesso femminile per ogni circoscrizione.

La Commissione è integrata da un pari numero di donne elette dal Consiglio Comunale fra persone di riconosciuta esperienza in campo scientifico, culturale, professionale, economico e politico sulla condizione femminile nei suoi vari aspetti, previa ampia consultazione dei movimenti politici e sindacali, dei gruppi consiliari, delle organizzazioni economiche e sociali interessate.

*Finalità:* è un organo consultivo del Consiglio Comunale che ha vari compiti, fra cui la presentazione di proposte di revisione ed adozione di atti regolamentari; la predisposizione di progetti volti a facilitare l'accesso delle donne al lavoro e ad incrementare le loro opportunità di istruzione e avanzamento professionale; la proposta di iniziative atte a promuovere condizioni familiari di corresponsabilità della coppia nei confronti della procreazione responsabile e dell'educazione dei figli.



**Piano sociale di zona**

*Composizione:* 15 Comuni del comprensorio forlivese, A.Usl di Forlì, Provincia, rappresentanti del terzo settore e IPAB (86 organismi) e organizzazioni sindacali.

*Materie di competenza:* programmazione, gestione e verifica coordinata e integrata dei servizi sociali e socio-sanitari nell'ambito del comprensorio forlivese.

**Consulta dei servizi d'infanzia comunali**

*Composizione:* assessore alle Politiche educative, dirigente servizio infanzia, dirigente servizio sviluppo qualità educativa e direzione pedagogica, un coordinatore pedagogico, responsabile unità infanzia, presidenti dei Comitati di Gestione dei Nidi e delle Scuole d'Infanzia, rappresentanti degli operatori dei servizi (uno per ogni plesso), un rappresentante dei servizi convenzionati e un rappresentante di ciascun Consiglio di Circoscrizione in cui siano ubicati nidi o scuole d'infanzia comunali. Hanno facoltà di partecipazione le organizzazioni sindacali rispettivamente con un proprio rappresentante.

*Finalità:* esprime pareri e avanza proposte sull'organizzazione dei servizi; sui criteri di accesso ai servizi; sulle iniziative culturali; sulle iniziative di raccordo orizzontale e verticale; sull'attività di sperimentazione; sui progetti ed attività integrative. Il parere della Consulta è richiesto obbligatoriamente in relazione ai programmi di riorganizzazione dei servizi.

**Consulta permanente delle associazioni delle famiglie**

*Composizione:* rappresentanti di associazioni familiari, movimenti, gruppi di volontariato e di cooperazione sociale, gruppi informali operanti su aspetti propri e fondamentali delle funzioni familiari.

*Finalità:* funzioni di rappresentanza sociale dei bisogni della famiglia, partecipazione alla definizione dell'insieme delle attività in materia di politiche familiari, promozione dell'informazione e della partecipazione delle famiglie.

**Tavolo di concertazione sulla conciliazione lavoro e vita familiare**

*Composizione:* rappresentanti di istituzioni, soggetti economici, associazioni femminili del territorio.

*Finalità:* sostegno alla presentazione di progetti ai sensi della L. 53/2000, art. 9; promozione dell'informazione, sostegno economico alle lavoratrici e ai lavoratori con esigenze di cura, costituzione di un fondo di rotazione per le imprese.

**Consulta dei giovani**

*Composizione:* un rappresentante di ogni associazione e organizzazione che svolge attività rivolta ai giovani, un rappresentante di ogni associazione giovanile, un rappresentante di ogni consiglio di circoscrizione, un rappresentante di ogni organizzazione studentesca e un rappresentante di ogni comitato impegnato nella tutela di interessi relativi ad istanze giovanili.

*Finalità:* promuovere la conoscenza delle problematiche giovanili nella città, favorire la partecipazione democratica dall'amministrazione della città, sviluppare il più ampio coordinamento fra interventi rivolti ai giovani dalle istituzioni pubbliche e dai soggetti del privato sociale, esercitare funzioni di controllo per lo sviluppo del rapporto fra giovani e istituzioni, promuovere la conoscenza delle attività e dei programmi promossi dalle associazioni.

**Consulta delle associazioni dei consumatori e degli utenti**

*Composizione:* rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti.

*Finalità:* valorizzare la funzione sociale delle associazioni dei consumatori e degli utenti, promuovere e suggerire al Comune progetti e azioni d'interesse dei consumatori e degli utenti.

**Consulta comunale dei cittadini non comunitari**

*Composizione:* candidati eletti da cittadini di un paese non comunitario.

*Finalità:* favorire l'incontro e il dialogo fra portatori di differenti culture, incentivare le opportunità volte a realizzare il primo inserimento degli stranieri nel tessuto sociale, assumere

iniziative per la prevenzione del razzismo, fornire informazioni agli stranieri per consentire l'effettivo esercizio di tutte le forme di partecipazione o di accesso ai documenti ed ai contributi del Comune. Il Presidente e il Vice Presidente partecipano, senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio Comunale.

#### **Tavolo negoziale per la mobilità sostenibile**

*Composizione:* rappresentanti circoscrizione, quartieri, associazioni di categorie, dei consumatori, sindacati, operatori del settore trasporti.

*Finalità:* selezione di strategie ed obiettivi condivisi per la definizione ed attuazione del piano generale del traffico.

#### **Consulta dello sport**

*Composizione:* associazioni sportive, federazioni sportive, enti di promozione sportiva, realtà istituzionali.

*Finalità:* stimolare lo sviluppo e la programmazione delle attività e delle strutture sportive, migliorare la gestione degli impianti; coordinare le iniziative promosse sul territorio, al fine di conseguire la più ampia e razionale diffusione della pratica sportiva.

A parte il piano sociale di zona, la consulta dei servizi d'infanzia comunali e la commissione per le pari opportunità, che sono previsti dalla normativa o dallo statuto comunale e che dunque svolgono un ruolo e hanno una funzione diversa, si tratta di strumenti consultivi il cui parere non è obbligatorio per il Comune o di Tavoli di concertazione in cui più attori, di solito istituzionali, sono chiamati a esprimere pareri su proposte concrete o ad avanzarle essi stessi. Molti di questi strumenti sono legati all'assessore di riferimento e dunque si connotano per non essere qualcosa di stabile e istituzionalizzato, ma piuttosto strumenti che vengono utilizzati in maniera estemporanea e la cui attivazione termina con la fine del mandato politico<sup>172</sup>. In altri casi, invece, il loro funzionamento, cessa, diciamo, naturalmente perché si esaurisce l'argomento per cui sono stati istituiti o quando le questioni trattate non vengono più poste al centro del dibattito, dell'attenzione pubblica o delle priorità dell'amministrazione<sup>173</sup>. A volte le consulte possono non funzionare più per problematiche diverse legate alla perdita della spinta iniziale e al mutamento

---

<sup>172</sup> E' il caso ad esempio della consulta sulla mobilità.

<sup>173</sup> E' il caso ad esempio del tavolo permanente per Forlì città universitaria che nonostante il nome e pur esistendo di fatto ancora non viene convocato quasi mai.

degli obiettivi di fondo che non vengono più condivisi o ancora al variare delle condizioni esterne che modificano di fatto le compagini e gli assetti definiti <sup>174</sup>.

Gli attori che sono chiamati a partecipare a tali dispositivi possono provenire dagli enti istituzionali, dalla società civile e da organi di rappresentanza economica e/o sociale.

Infine strumenti più classici di partecipazione sono le circoscrizioni istituite, a norma dallo Statuto, quali organismi di partecipazione, consultazione e gestione di beni e servizi di base, nonché di funzioni delegate dal Consiglio Comunale, per contribuire alle scelte politiche ed amministrative della città. Le Circoscrizioni promuovono, con le proprie iniziative, il coinvolgimento più ampio possibile dei cittadini e lo sviluppo sociale e culturale del proprio territorio, in particolare attraverso la valorizzazione delle realtà presenti.

I Comitati di Quartiere possono essere istituiti dalle Circoscrizioni, nell'ambito di ciascun territorio, quali organismi di partecipazione e consultazione più dirette, nonché per l'eventuale esercizio di funzioni delegate dalle Circoscrizioni stesse.

Come prevede lo Statuto comunale vi sono, infine, le libere forme associative che raggruppano gli organismi liberamente costituiti ed operanti nel territorio del Comune di Forlì che presentino, tra le altre, le seguenti caratteristiche: assenza di scopo di lucro; democraticità della struttura associativa; riferimento degli scopi sociali ai valori riconosciuti dalla Costituzione Italiana e dallo Statuto del Comune di Forlì.

Dal punto di vista della macchina amministrativa e politica e della sua architettura organizzativa, come abbiamo visto, non vi è, infine, un particolare assessorato che si occupa esplicitamente di partecipazione intesa come pratica inclusiva di tipo deliberativo, né dunque uno specifico servizio o unità che si occupi di gestire tali processi all'interno dell'amministrazione, come invece altri Comuni, anche in Emilia Romagna, hanno adottato per portare avanti la loro

---

<sup>174</sup> E' il caso ad esempio della Consulta Giovani che già dal 2006 ha smesso di funzionare a regime con le dimissioni del presidente ed è tuttora ferma in attesa di sviluppi.

politica partecipativa. Ogni percorso o strumento partecipativo viene, infatti, gestito dall'assessorato coinvolto con la collaborazione della macroarea e dei servizi direttamente interessati e spesso con il ricorso a consulenti esterni. Le questioni relative alla partecipazione, di tipo più tradizionale, sono incluse nella delega relativa al decentramento amministrativo e agli istituti della partecipazione civica. L'assessorato che si occupa di tale delega, inoltre, si confronta anche con le libere forme associative gestendo, attraverso i servizi, l'elenco comunale delle libere forme associative e occupandosi dei rapporti con le associazioni per quanto riguarda le richieste di sede. Si tratta evidentemente di un modello "tradizionale" di partecipazione, che nasce da un'idea politica che intende coinvolgere la "base", secondo il principio della rappresentanza e che non ricorre all'uso di precise metodologie volte a incentivare una partecipazione attiva. Le esperienze messe in atto in questo ambito si caratterizzano per essere momenti di comunicazione più che di coinvolgimento attivo in cui la pubblica amministrazione attraverso i classici strumenti (incontri, assemblee, ecc.) informa la cittadinanza sulle scelte adottate e sulle politiche, presenta i risultati raggiunti, misura il polso della situazione in base al *feedback* con i cittadini ed eventualmente ascolta, anche se non in maniera strutturata e sistematica, problematiche e critiche. Si tratta per lo più di pratiche, anche positive, nel senso di un'apertura della pubblica amministrazione verso i cittadini, ma che mostrano, in termini di partecipazione *problem solving*, molte criticità e punti deboli tra i quali anche il fatto di coinvolgere poche persone e per lo più anziani e famiglie, in alcuni casi, con scarsa partecipazione di giovani e donne<sup>175</sup>.

Più innovativi, almeno nel senso qui considerato, sono invece alcuni progetti che il Comune di Forlì ha portato avanti nell'ambito della mobilità territoriale e dell'urbanistica partecipata. Nonostante tali progetti siano accomunati da alcuni elementi che sinteticamente possiamo così descrivere:

---

<sup>175</sup> Nel PGS il programma 1 relativo a "La qualità di un governo locale democratico e partecipato, per servizi efficienti e profili di sicurezza rivolti a tutti i cittadini" nell'azione strategica dedicata nello specifico al metodo di partecipazione, mira a sostenere la partecipazione rafforzando ruolo e funzioni delle circoscrizioni, dei Comitati di quartiere, della Consulta degli stranieri. In particolare tra i risultati raggiunti nel 2006 si annovera la decisione di effettuare incontri semestrali in ogni Circoscrizione con tecnici, amministratori e coordinatori di quartiere per "rendere la città più partecipe". La partecipazione viene intesa, in questo senso, come informazione di quanto svolto dall'amministrazione.

- coinvolgimento di cittadini, associazioni del territorio e *stakeholder*;
- articolazione di un percorso in base a un *planning* delle attività che ha previsto, incontri plenari, *focus group*, forum, tavoli interistituzionali, ma anche momenti di animazione territoriale di coinvolgimento della città come mostre e dibattiti pubblici<sup>176</sup>;
- utilizzo di società di consulenza che hanno gestito, insieme al Comune, il progetto e prodotto la documentazione relativa ai risultati;

tuttavia si differenziano per la visione ad essi sottesa. Alcuni ricalcano, infatti, un modello autoreferenziale, ovvero nascono in funzione dello scopo che si vuole raggiungere e non in funzione di una strategia più ampia alle quali queste esperienze potrebbero concorrere. In questo senso non sono iniziative di grande respiro e si fondano su un tipo di partecipazione che viene meno nel momento in cui si pratica. Altri, invece, hanno un profilo maggiormente strategico in quanto appaiono più orientati verso il futuro, verso la creazione di condizioni stabili e sostenibili nel tempo, verso la promozione di un metodo che ha ricadute più strutturali.

Tra queste ultime esperienze particolare importanza riveste quella denominata "Centro storico" sia per le aspettative che ha creato in città, considerato che il tema della riqualificazione del centro rappresenta sicuramente un problema complesso e molto sentito dai cittadini, sia per la portata stessa del progetto in termini di potenziali esiti e di durata dell'esperienza (15 mesi). Tale progetto, inoltre, prevedeva anche una parte strettamente connessa alla cultura in termini di restauro e valorizzazione delle strutture museali, di valorizzazione dei tessuti urbani e del patrimonio storico - architettonico e di promozione del sistema culturale del Centro storico forlivese in ambito locale, regionale e nazionale. Senza addentrarci troppo nel progetto, che ci condurrebbe forse lontano dal nostro *focus* di ricerca, ciò che ci preme sottolineare in questa sede è l'idea di cultura che emerge che pare molto collegata a una visione di *marketing* urbano e di pianificazione strategica. Al

---

<sup>176</sup> Ci riferiamo in particolare al progetto Centro storico.

centro dell'attenzione dello scenario "La città culturale", così come del progetto complessivo, vi è, infatti, un discorso legato al turismo, alla promozione cioè della città, alla sua riorganizzazione e rigenerazione rispetto a esigenze e bisogni meno legati ai cittadini e più ad un potenziale pubblico esterno di riferimento o a esigenze commerciali ed economiche della città. Le idee guida che sostengono, infatti, il progetto Centro storico sono quelle di una città "prodotto", in cui prevale il suo uso (e dunque anche il suo consumo), il suo posizionamento, una città "impresa" che si preoccupa del livello di attrattività, della sua clientela, una città come bene economico misto<sup>177</sup>. Un progetto in sintesi che pensa ad una valorizzazione urbanistica del Centro storico in un'ottica più economica, turistica e commerciale, anziché socio - culturale in senso ampio<sup>178</sup>. Se il progetto ha avuto indubbiamente anche dei pregi e delle qualità, perché si avvaleva di una squadra di progettisti, provenienti da Milano, di alto livello, perché sono stati coinvolti a livello locale un gruppo di architetti competenti e altrettanto quotati, ciò che è stato maggiormente criticato sono stati proprio gli aspetti legati alla questione della partecipazione, ovvero alle modalità di coinvolgimento della cittadinanza e al fatto che in concreto non vi sia stata discussione pubblica e un approfondimento delle ragioni e dei perché dell'emergere di alcuni problemi (es. questione immigrazione, igiene e pulizia, sicurezza ecc.), ma soltanto una sorta di elencazione dei temi e delle questioni sollevati, che poi sono stati assunti dall'*equipe* per risolvere il problema e progettare soluzioni. Questo, insieme al fatto che è mancata una restituzione alla cittadinanza, in termini di opere concrete, almeno in fase iniziale, ha sollevato le principali critiche da parte della popolazione.

---

<sup>177</sup> Le idee guida qui citate sono state riprese dal documento predisposto dall'*equipe* di consulenza dal titolo "Progetto di valorizzazione del centro storico" – Presentazione del Programma Forlì – 10 ottobre 2006.

<sup>178</sup> E parecchie da questo punto di vista sono state le critiche al progetto, raccolte durante le interviste effettuate, provenienti dalle associazioni culturali che hanno partecipato anche a questo percorso.

## **5.7. Brevi note di sintesi**

Dalla breve analisi socio-economica condotta sulla provincia di Forlì - Cesena emerge come la città sia ancora molto legata al suo passato agricolo e a produzioni tradizionali più che a una industria moderna, all'avanguardia, innovativa<sup>179</sup>. Tale situazione aggiunta al fatto che Forlì, dal punto di vista della politica locale, è stata, nella seconda decade del XX secolo, la città del duce e che dopo la guerra ha faticato a far emergere aree di intellettuali, proprio per il clima e le condizioni che si erano venute formando negli anni del fascismo, si riflette anche sul livello culturale della città, sia dal punto di vista qualitativo delle proposte che rispetto all'utenza. Una città che come vedremo anche nel seguito, viene spesso descritta come un luogo provinciale, dove la cultura è ancora legata al locale, di bassa qualità, non proiettata al futuro; una città invisibile che ha cominciato solo da poco a interrogarsi sul perché e sulle condizioni reali in cui si trova dal punto di vista culturale.

Anche per quanto riguarda la stessa struttura amministrativa comunale si rileva un cambiamento verso modelli post-burocratici effettuato soltanto in tempi molto recenti. La nuova riorganizzazione, iniziata nel 2002, rappresenta uno sforzo nella direzione di una maggiore integrazione, della ricerca di un contatto tra la componente tecnica e quella politica, sebbene a livello dirigenziale più elevato, e di una maggiore flessibilità e duttilità delle singole aree. La nuova architettura viene rimodellata secondo parametri meno classici tipici della struttura gerarchico-funzionale, che tentano di cogliere i nuovi elementi provenienti dall'esterno e di adattarsi alla complessità dell'ambiente. E ciò riguarda non soltanto quelle aree più strategiche (cultura e lavori pubblici) che già dal 2002 hanno potuto contare su strutture più snelle e flessibili, ma anche le altre aree. Segno di una maggiore apertura verso l'esterno, come si anticipava prima, di un cambiamento di rapporti e relazioni verso gli attori sociali e di politiche di regolazione pubblica orientate ad un'ottica di

---

<sup>179</sup> Naturalmente anche nel territorio non mancano punte eccelse di produzione ma la tendenza che il Rapporto della Camera di commercio ci segnala è questo.

*governance*. Naturalmente come vedremo anche nell'analisi condotta nel capitolo 9 non tutti i cambiamenti sono state recepiti dal personale o comunque hanno dato luogo a comportamenti diversi, ma l'orientamento a cui si aspira è già definito, almeno in termini organizzativi o di affermazione di principi.

In generale si può affermare che la partecipazione attuata dal Comune di Forlì, all'interno di una dimensione di *governance*, è molto legata ad una visione tradizionale, all'idea della democrazia rappresentativa più che deliberativa: gli strumenti classici, infatti, che vengono potenziati sono quelli delle circoscrizioni, dei comitati di quartiere. Partecipazione significa dunque più che altro informazione del cittadino, comunicazione e ricerca del consenso. Siamo ancora lontani da una partecipazione di tipo *problem setting* e di un coinvolgimento attivo del cittadino.

Sulla scia di altre iniziative che coinvolgono le pubbliche amministrazione e i cittadini nascono comunque anche a Forlì le prime esperienze più innovative, legate al discorso della democrazia deliberativa. Tuttavia non sempre l'orizzonte è quello di una *governance* comunitaria, ma spesso l'impostazione risulta autoreferenziale, di respiro circoscritto e/o orientata maggiormente a criteri di mercato e di competizione.

A fianco di dichiarazioni di intenti e di discorsi retorici<sup>180</sup> sulla valorizzazione di un approccio di tipo inclusivo e anche di azioni pubbliche messe in atto in questa cornice<sup>181</sup>, appare evidente la difficoltà di costituire dispositivi realmente partecipativi, di creare percorsi e condizioni di coinvolgimento attivo dei cittadini e della società. Basti pensare che non vi è nemmeno un assessorato che formalmente si occupi di partecipazione intesa nel senso più attivo, inclusivo e aperto.

Ciò infatti richiederebbe un grado di maturità, una responsabilità molto elevata e anche un'esperienza in materia da parte della pubblica amministrazione, che rispetto a tale tema non appare, invece, come un corpo compatto e uniforme, ma più spesso come un insieme di volontà, di politiche, di

---

<sup>180</sup> Retorico viene qui utilizzato nel senso di calato dall'alto, gerarchico.

<sup>181</sup> Vedi anche il capitolo ottavo.



capacità, di punti di vista. La stessa maturità e responsabilità che deve, però, interessare cittadini e società civile, che rappresentano l'altra faccia della medaglia della partecipazione.

Nel prossimo capitolo analizzeremo la cornice culturale su cui si è fondato il processo attivato che ha portato all'istituzione del Tavolo della Cultura. L'obiettivo sarà quello di descrivere le politiche culturali di Forlì, il sistema degli istituti culturali analizzandone caratteristiche ed evoluzione e il mondo dell'associazionismo e delle imprese culturali che opera nel territorio. A partire da tale quadro descriveremo, inoltre, come si crea e si sviluppa l'idea del Tavolo della cultura ed esamineremo, seppur sinteticamente, l'istituzione "Fondo della cultura", che nasce dal progetto di *fund raising* attivato per sostenere le politiche culturali cittadine.

## **Capitolo 6**

### **Verso il tavolo della cultura: politiche culturali e trasformazioni della città**

#### ***6.1. Introduzione***

In questo capitolo analizzeremo, come anticipato, i mutamenti che hanno interessato la città di Forlì dal punto di vista delle politiche culturali e delle istituzioni culturali. Prima di cominciare ad esaminare nel dettaglio le pratiche attraverso cui si è svolto il processo, ci è sembrato opportuno, infatti, approfondire la cornice culturale da cui prende avvio il percorso. Analizzeremo perciò le politiche culturali portate avanti dal Comune di Forlì, i rapporti tra Comune e altre istituzioni, soffermandoci anche sui risultati e le trasformazioni che la stessa città di Forlì ha subito negli ultimi dieci anni dal punto di vista culturale.

Un altro tassello fondamentale per comprendere come si muove la cultura in città, oltre alla proposta istituzionale, sarà l'analisi del panorama delle realtà in forma associata che si dedicano da anni alla promozione e in alcuni casi anche alla produzione artistico culturale (professionale o amatoriale) nel territorio di Forlì. Ci riferiamo qui alle tante associazioni culturali non profit e alle imprese (soprattutto cooperative) che operano in città oltre che in altri contesti (regionali, nazionali e in qualche caso anche internazionali). Ci si soffermerà anche sulle ragioni che hanno condotto alla nascita dell'idea di un Tavolo della Cultura, al suo sviluppo, alle azioni di promozione e alla gestione attuata dalla pubblica amministrazione. Infine sarà analizzata l'istituzione

“Fondo per la cultura” che ha come obiettivo l’attivazione sul territorio di un sistema di *fundraising* per sostenere scelte e progetti culturali della città.

## **6.2. La città di Forlì: uno sguardo alle politiche culturali del passato e ai mutamenti più rilevanti**

Come emerge da alcune interviste realizzate durante la ricerca sul campo la città di Forlì fino alla metà degli anni '50 si contraddistingue per essere una città sonnolenta, che non cresce dal punto di vista culturale, caratterizzata da iniziative sporadiche, isolate. Se da un lato non ci sono molte iniziative, dall’altro non c’è nemmeno una grande richiesta di tipo culturale proveniente dai cittadini. L’immagine di Forlì vista come una città povera di eventi culturali, sconosciuta all’estero, ma anche a livello nazionale, sembra comunque persistere nel tempo, cristallizzandosi, al di là delle effettive attività e iniziative realizzate anche negli anni successivi.

Le ragioni possono essere diverse: in primo luogo il patrimonio artistico e culturale di Forlì che, almeno in apparenza, non sembra essere di particolare rilievo e il fatto comunque che gli stessi cittadini, come rileva qualche intervistato, non conoscono bene né il passato della città né le sue ricchezze e le sue risorse legate alla storia millenaria di un territorio che ha attraversato il Medioevo, il Rinascimento e l’età contemporanea e che ha lasciato, invece, tracce molto importanti sotto il profilo culturale: monumenti, opere d’arte, palazzi, raccolte di archivi e di documenti ecc.

E questo ha sicuramente contribuito a creare una città chiusa, dalla cultura provinciale, difficilmente proiettata verso una dimensione esterna:

*"Forlì si è sempre chiusa molto a riccio, cioè forse perché manca di base una solida cultura a Forlì. Forlì, per esempio, conosce pochissimo la propria storia, pochi conoscono la storia di Forlì, per cui devono ancora impararla, venirne a conoscenza. Quindi è ancora più difficile proiettarsi all'esterno, io sto facendo un discorso di interno/esterno perché la cultura fine a sé stessa...Adesso è chiaro che a Forlì esiste un grosso numero di persone che si occupano di cultura, però o vanno all'esterno*

*direttamente, o non c'è una mediazione tra quello che è provinciale, di Forlì e l'esterno... L'esempio che ho fatto prima di \*\*\* è un'associazione che si rivolge ai propri soci, sostanzialmente è una parrocchietta e tutta la cultura forlivese è un po' così." (A9).*

In secondo luogo dunque quel suo essere provinciale, il suo attaccamento al localismo, il legame con il territorio e le tradizioni vissute come chiusura verso l'esterno, come scetticismo nei confronti della diversità e del nuovo, sebbene abbia portato al diffondersi di numerose iniziative, tuttavia ha messo per lo più in evidenza l'emergere di eventi e progetti culturali ancorati ai confini cittadini, di scarso rilievo e qualità, tra di loro molto frammentati dal punto di vista tematico e poco strutturati per quanto riguarda la loro attuazione e ricorsività. Tale chiusura ha condotto, infine, ad una mancanza di "forza creatrice", di capacità di fare cultura ad alti livelli e di impoverimento artistico generale e nello stesso tempo anche ad un indebolimento dell'atteggiamento critico e selezionatore verso ciò che veramente assurge come arte nei confronti di ciò che, invece, non può essere definito tale. E contemporaneamente si è andata sviluppando quella componente legata agli aspetti dell'intrattenimento, dell'arte vissuta come riempimento del tempo libero ecc.:

*"Tutti quelli che hanno prodotto cultura a Forlì sono andati all'esterno, nessuno da Forlì, rimane a Forlì e produce cultura per l'esterno. Hai capito cosa intendo? Non c'è forza centrifuga" (A9).*

Per alcuni, comunque, questo radicamento, questa tendenza, questo orientamento per la tradizione "romagnola" è solo una costruzione ideologica, irreale, creata ad hoc, frutto di una idealizzazione, nata ai primi del '900:

*"... il culto della tradizione romagnola, quindi la romagnolità che è più o meno vera, una romagnolità abbastanza di idee che è stata creata da Spallicci, è stata creata con la Pié ecc. ecc. su cui dovremo fare molte analisi eccetera ... Non è che abbiamo una costruzione romagnola che si sia oggettiva, una tradizione legata a fatti ed eventi, ma abbiamo una tradizione che è stata in un certo qual modo inventata. Che so il culto della piadina, della caveja, i valori del territorio, la ruralità della Romagna. Ecco tutta una serie di cose che sono state più il frutto di una idealizzazione fatta all'inizio del '900, più che il frutto di*

*una realtà fatta ...No, perché Forlì ha molte più cose, ripeto Forlì è molto meno romagnola di quanto si pensi. Forlì fa parte di un contesto, fa parte dell'Italia, fa parte dell'Europa, quindi assorbe nel tempo, nel bene e nel male, quello che sono i valori tipici. Quindi abbiamo il processo dell'industrializzazione della città che produce anche la disgregazione dei nuclei familiari, che produce la secolarizzazione... Per cui alla fine dell'800 e del '900 abbiamo già una disgregazione dei valori della famiglia, della ruralità, del territorio, il rapporto piuttosto ordinato dell'ambiente sono valori che si vanno un po' disgregando nella modernità" (A7).*

Fatto sta che ideale o reale questa condizione è entrata a far parte della dimensione cognitiva e simbolica della città e dei suoi abitanti, nell'immaginario collettivo e continua a perpetuarsi e a riattivarsi almeno in un'ampia fascia di popolazione<sup>182</sup>. Un'altra ragione che spiega l'immagine che si è venuta creando in città potrebbe, infine, riguardare il rapporto tra amministrazione e cittadini, almeno dal punto di vista delle politiche culturali. Tale rapporto, infatti, è stato spesso considerato distante e freddo e il clima culturale molto conflittuale. Un intervistato commentando il progetto "Centro Storico" sottolinea infatti:

*"Forse quelli da coinvolgere erano i residenti, da coinvolgere tramite le circoscrizioni, tramite i comitati di quartieri ma ci vuole un approccio diverso, più umano, un rapporto più diretto perché comunque le amministrazioni negli ultimi anni sono viste come dei demoni" (A10).*

E prova di questo clima che va oltre la comune e auspicabile dialettica, è, come si vedrà in seguito, anche il lungo dibattito polemico sui giornali rivolto all'assessorato alla cultura, sorto all'inizio del percorso di costruzione del Tavolo della cultura e durato parecchi mesi, nonché l'attacco politico personale rivolto direttamente all'assessore<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Tante comunque sono le anime culturali della città; oltre a quella tradizionalista vi è anche quella elitaria che predilige e apprezza la ricerca contemporanea in diversi ambiti: teatro, arte, cinema ecc.

<sup>183</sup> Si tratta della denuncia anonima rivolta all'assessore alla cultura per quanto riguarda il bando pubblico dedicato al *fund raising*. L'assessore è stato accusato di avere indetto una gara che ha favorito la società vincitrice. Inoltre è stato anche oggetto di un attacco più esplicitamente politico da parte di un consigliere della minoranza che ha fatto un'interpellanza chiedendone le dimissioni per conflitto di interessi (l'assessore è presidente di un'associazione *no profit* per lo sviluppo della cooperazione e la società vincitrice è socia della stessa associazione). La procura ha aperto un fascicolo e l'indagine condotta per due anni non ha portato a nessuna incriminazione.

Andando un po' indietro nel tempo, rispetto allo sviluppo e alle politiche culturali della città di Forlì gli anni '90, hanno rappresentato uno spartiacque, una spaccatura, un discrimine tra diverse modalità di fare cultura da parte della pubblica amministrazione. Se prima la gestione era legata un po' all'impronta personale che ne dava il politico, nel senso che i programmi ricalcavano in qualche modo attitudini e interessi culturali dell'assessore, e le politiche culturali erano rivolte a supportare alcune iniziative legate per lo più al patrimonio locale e a incentivare alcune tematiche rispetto ad altre (ad esempio il tema della memoria e della valorizzazione dei fondi bibliotecari<sup>184</sup>), senza un vero disegno sistematico e di lungo periodo, negli anni più recenti le amministrazioni cominciano a puntare sui grandi investimenti strutturali e a organizzare iniziative ed eventi culturali che si caratterizzano per essere di più ampio respiro. E' infatti in quegli anni che si fa risalire la nascita di alcuni progetti di risistemazione degli istituti culturali e di progettazione della città che hanno messo in moto un circolo virtuoso che arriva fino ai giorni nostri, come ben ci descrive un intervistato:

*"I cambiamenti sono stati fortissimi dal momento in cui si è iniziato appunto il discorso del San Domenico che è stato visto fin dall'inizio come un discorso di creare una cittadella della cultura che poi è stata ulteriormente affinata con il discorso della rete intorno al San Domenico. Cioè della messa in rete dei vari centri della cultura a Forlì e sostanzialmente una politica che non è stata quella di questi anni rispetto al passato. E' chiaro che è una visione più dilatata, più completa all'interno del tessuto anche urbano, urbanistico della città. Mentre prima era piuttosto frammentata, cioè la biblioteca era un soggetto che conviveva materialmente con la pinacoteca, ma erano due soggetti che non dialogavano tra di loro e la stessa cosa palazzo Gaddi" (A9).*

Comincia piano piano a maturare dunque, già a partire da quegli anni, l'idea della rete, di un sistema culturale che deve mettere in relazione i singoli pezzi sia in termini di istituti culturali della città, che hanno sempre operato in modo distaccato e autoreferenziale, sia per quanto riguarda il patrimonio artistico e culturale che va valorizzato e "svelato". Ancora oggi i concetti a cui si sta

---

<sup>184</sup> Non si vuole demonizzare tutto quello che è stato fatto quanto mettere in evidenza la mancanza di una sistematicità, di un'azione di consolidamento dell'acquisito, di un approccio e di una visione più complessiva e duratura nel tempo rispetto ai temi culturali. Per quanto riguarda, ad esempio, la valorizzazione dei fondi, tale azione è stata considerata infatti molto utile.

lavorando sono gli stessi, il fare rete con le eccellenze a partire dal Polo museale come motore che traina lo sviluppo culturale, sociale ed economico della città, anche se gli strumenti sono cambiati, l'apertura della pubblica amministrazione è diversa, il terreno è quello della *governance* e la prospettiva è quella del territorio (almeno negli intenti).

Vengono fatte risalire a quegli anni le scelte strategiche relative al progetto del Campus universitario (box 1) che deve sorgere dalla ristrutturazione dell'ex-area ospedaliera situata nel centro storico della città, dei Musei civici in San Domenico (box 2) e del Teatro comunale, inaugurato nel 2000<sup>185</sup>. Tali progetti sono stati portati avanti e gestiti, in termini di investimenti e di lavori di attuazione, dai vari assessorati che si sono succeduti fino ai giorni nostri: e questo ha rappresentato sicuramente una ricchezza e un punto di forza e di buon governo.

#### Box 1 – Il Campus universitario a Forlì

In questi anni il programma articolato di interventi e azioni di sviluppo e potenziamento della realtà universitaria che ha coinvolto amministrazione, università e istituzioni, attraverso Accordi e tavoli permanenti di lavoro, ha riguardato principalmente tre aree tematiche: la **didattica e la ricerca**, le **esigenze di residenzialità** primaria della nuova popolazione studentesca e la **rete di servizi per il tempo libero**. Punto di forza di questo programma è la realizzazione del Campus Universitario nell'area dell'ex Ospedale Morgagni. Il nuovo Campus sarà in grado di accogliere **diecimila studenti**, ma soprattutto offrirà servizi che saranno caratterizzati da una forte compenetrazione con la vita della città e che consentiranno il radicamento di una docenza altamente qualificata. Il Campus non vuole rispondere soltanto alle esigenze della popolazione universitaria ma rappresenta oggi, per Forlì, l'occasione per recuperare il proprio baricentro e definire una nuova identità ispirandosi al principio della "continuità". Innanzi tutto "continuità" a scala urbana: l'area destinata ad accogliere il nuovo Campus, l'ex parco dell'Ospedale, sarà aperta alla Città e porterà il verde nel cuore del centro storico. Inoltre, il nuovo Campus concepito come un ponte tra la Forlì di impronta rinascimentale, un tempo chiusa all'interno delle mura e oggi dal primo anello stradale di circonvallazione, e la città post ottocentesca, frutto di quella espansione verso est che non ha mai trovato un vero punto di dialogo con la parte più antica. "Continuità" è ancora la parola chiave per comprendere l'approccio architettonico del progetto. L'impianto ospedaliero "a padiglioni" del primo Novecento, una delle memorie storiche della nostra Città, viene completamente recuperato, eliminando quegli ampliamenti che nel tempo ne hanno compromesso l'originaria trasparenza. La nuova biblioteca, collocata nel padiglione più grande, costituirà il cuore del Campus, mentre gli altri edifici storici accoglieranno le strutture per i **dipartimenti**, la **ricerca**, l'**alta formazione**, il **centro di calcolo**, il **laboratorio linguistico**, la foresteria per docenti e ricercatori e la caffetteria. Il piano terra di Palazzo Merenda, vera cerniera tra il Campus e il centro storico ospiterà, all'interno del nuovo Polo Bibliotecario, quei servizi culturali che hanno una stretta relazione con la Città. Gli edifici di nuova costruzione trasmetteranno l'eco del sistema originario a

<sup>185</sup> Dopo la distruzione durante la II guerra mondiale del teatro civico che sorgeva proprio dietro il municipio, vicino alla torre civica dell'orologio, anch'essa abbattuta durante un bombardamento, lunghi dibattiti hanno animato la città per oltre 20 anni sulla destinazione del teatro. Alla fine la scelta è ricaduta sulla ristrutturazione di una ex sala cinematografica, a ridosso della piazza centrale, già utilizzata come sala per spettacoli teatrali dal Comune. L'alternativa era quella di trasformare lo stesso Convento di San Domenico in teatro. Dal 2000 la città conta sul teatro comunale "Diego Fabbri". L'offerta comunale delle attività teatrali (gestita in economia direttamente dal Comune), che per anni era stata di tono minore e si era svolta in diversi luoghi della città, trova una sua sede fissa e cresce anche dal punto di vista della quantità di appuntamenti e della qualità. Insieme a tale struttura in città si affiancano altri due teatri di dimensioni minori, gestiti da compagnie private che si dedicano, in regime di convenzione con il Comune, al teatro per ragazzi e al teatro contemporaneo.

padiglioni attraverso un linguaggio totalmente nuovo. Tre blocchi per le grandi aule e l'aula magna accoglieranno la didattica e saranno collegati da un sistema longitudinale soprannominato "trefolo" per il modo in cui le varie rampe che lo compongono, partendo da aree funzionali distinte (biblioteca, dipartimenti, ecc.) arrivano ad intrecciarsi, stabilendo una stretta continuità di relazione e percorsi articolati con zone per la sosta, lo studio e l'incontro. Come per i padiglioni storici recuperati, ampie trasparenze garantiranno la "continuità" anche sul piano visivo, mettendo Campus e città in un vicendevole rapporto di fruizione attore-spettatore. Infine, si può parlare di "continuità" nello spazio della comunicazione. Per docenti e studenti essere nel nuovo Campus di Forlì significherà essere costantemente collegati con il mondo della ricerca: qui ora, ma allo stesso tempo altrove. L'università vuole essere infatti il luogo di studio e di produzione culturale, ma anche punto di transito delle idee, e finestra aperta sul mondo. Per questo gli spazi del nuovo Campus sono progettati come una struttura aperta, flessibile nella compartimentazione fisica, da interpretare e non da subire. Al Campus, posto al centro della città, si aggiunge il **Polo Tecnologico Aeronautico**, decentrato in prossimità dell'aeroporto che dal 2006 si è arricchito della Scuola Nazionale dei Controllori di Volo (Enav). Grazie al Centro di formazione Academy di ENAV, sicuramente uno dei punti di eccellenza del polo aeronautico, è sorto un sistema di formazione altamente specializzato, unico in Italia, che può contare su tecnologie e laboratori aerospaziali di altissimo livello. (tratto dalla Guida universitaria studentesca, 2006)

Tale continuità dell'azione di governo, per quanto riguarda gli investimenti, è da attribuire non solo all'alternarsi di maggioranze dello stesso segno, che ha senz'altro favorito il sostegno alle scelte effettuate nell'ambito delle linee strategiche di sviluppo culturale e urbanistico della città, ma anche alla decisione di voler continuare in questa direzione. Tale scelta che non va, però, data per scontata perché poteva anche non essere supportata e condivisa, ha ricevuto negli anni anche alcune critiche almeno da una parte della città. L'accusa principale riguarda nello specifico gli investimenti diretti verso i contenitori, senza la preoccupazione per i contenuti culturali, rispetto sia all'utilizzo degli specifici spazi che si andavano ristrutturando che, in generale, alle politiche culturali. Politiche che soffrivano di conseguenza per la carenza di fondi e la difficoltà di finanziare attività che andassero oltre la *routine*, il quotidiano sia per quanto riguarda gli istituti culturali comunali che le realtà culturali della società civile. In città, ma il problema potrebbe essere facilmente esteso al territorio nazionale, la questione dei fondi in ambito culturale è stata sempre molto sentita per la cronica carenza di finanziamenti e anche per il proliferare di tante realtà culturali che, almeno fino al processo partecipativo, come vedremo, si sono sempre sentite in competizione tra loro.

#### Box 2 – I Musei civici in San Domenico

Il complesso di San Domenico è formato dalla chiesa, ora in parte priva del tetto e della facciata meridionale, da un primo chiostro ad essa adiacente e completamente chiuso e da un secondo chiostro, aperto su un lato. La chiesa originaria (XIII sec.) era più piccola dell'esistente; la fase successiva di ampliamento rinascimentale prolunga l'aula con il progressivo avanzamento della facciata e l'aggiunta di cappelle, fino ad arrivare alla situazione attuale, che rispecchia la ristrutturazione completata nel 1704. Nel periodo napoleonico la chiesa viene espropriata per usi militari, sarà definitivamente acquisita al patrimonio dello Stato nel 1866-67. Da quel momento inizia il fenomeno di degrado che culmina nel 1978 con il crollo di parte della copertura e della facciata meridionale. Il recupero del



complesso monumentale non solo si integra con il programma di riqualificazione del centro storico della città, ma costituisce una sorta di progetto guida rispetto alla strategia di restauro diffuso e di riorganizzazione del sistema museale della città. La funzione assegnata al complesso è quella di sede della Pinacoteca e dei musei civici (convento) e di spazio assembleare multifunzionale (chiesa), mantenendo la biblioteca civica nel Palazzo del Merenda, in collegamento con il campus universitario. Il primo problema progettuale è quello della grande lacuna della chiesa. A livello di progetto preliminare si è affermata un'idea di ricostruzione della facciata, sia all'interno che all'esterno, senza nessuna aggiunta decorativa, con la riproposizione della masse murarie pure. Si ricostruisce, al di sopra della chiesa e della volta, la copertura in legno originaria. Non altrettanto per la volta crollata, che viene accennata nello spazio mediante l'inserimento di centine lignee. Un'altra importante lacuna è rappresentata dalla mancanza di uno dei corpi di fabbrica del convento, oggetto di prossima ricostruzione. La definizione funzionale e distributiva dell'architettura si fonde con le matrici urbane, esistenti o di progetto. Uno degli accessi esterni proviene da un percorso pedonale che si origina dalla Via Caterina Sforza, attraversa il complesso ed esce sul sagrato della chiesa. L'auditorium, non concepito come uno spazio teatrale, ma come un unico volume assembleare attrezzato, permette di rispettare la tipologia originaria della chiesa. Tranne il primo stralcio, peraltro di modesta entità, l'opera di restauro del convento è stata attuata interamente mediante accordi di programma che hanno visto coinvolto il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la Regione Emilia-Romagna e il Comune di Forlì. Per quanto riguarda il convento la stazione appaltante è stata la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio di Ravenna, mentre per la Chiesa (il grande cantiere di restauro è stato avviato nel gennaio 2007), l'opera è appaltata dal Comune di Forlì. L'allestimento è stato realizzato con il contributo della Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì.

Da questi primi interventi di tipo strutturale discenderanno poi tutti gli altri, volti a consolidare gli istituti culturali cittadini, il patrimonio artistico e culturale della città e a sviluppare spazi per attività culturali: basti pensare al riordino del sistema bibliotecario di Palazzo Merenda che si amplierà per lo spostamento della Pinacoteca civica, una volta trasferita presso il San Domenico, e che dovrà costituire una cerniera di passaggio tra la città e il Campus universitario che sorge alle sue spalle o al completamento del Polo tecnologico universitario che insieme all'offerta universitaria e allo stesso Campus dovrà costituire un polo di eccellenza per lo studio e la formazione.

Dell'inizio degli anni '90, infine, sono anche le mostre dedicate al Melozzo, alcune grandi iniziative come il convegno e la mostra di Preistoria che ha avuto un richiamo a livello nazionale, che aprono la strada a una progettualità e a una produzione culturale istituzionale di segno diverso rispetto al passato:

*"Nel '94 sono state fatte delle proposte molto importanti, penso al Melozzo, penso al convegno di preistoria e alla mostra di Preistoria nel '96, penso alle mostre del 2000 e alla Città progettata, a Wildt, Menzocchi nel 2002 -2003 e poi le grandi mostre del San Domenico" (A8).*

Il punto debole, anche attualmente, rimane comunque quello dell'incapacità di creare un sistema di programmazione e progettazione culturale stabile e sistematico nel tempo e quello di avere le risorse necessarie per promuovere tali attività.

*"Sono state fatte delle cose con le associazioni, penso alla Melozzo, alla mostra di Lombardi, qualche tentativo, qualche evento che punta sulla qualità e sul patrimonio e sugli artisti, è stato fatto, ma non abbastanza, non in modo sistematico" (A7).*

*"Qua sui musei é tutto fermo. Anche sul San Domenico, sul nostro patrimonio, al di là delle mostre, noi ci barcameniamo con un bilancio che è niente. Andiamo sempre a cercare qualcosa solo per fare l'attività ordinaria, che è quella che ci viene richiesta: l'attività didattica, le visite guidate che proponiamo sia qui che al San Domenico, i laboratori d'arte, le attività didattiche i musei devono svolgere obbligatoriamente, secondo la legge regionale (per quelli di archeologia i soldi ce li dà la Fondazione, per gli altri ci muoviamo sempre sul limite di riuscire a farlo o meno e quindi su questo non abbiamo quasi niente). Così come per la promozione del patrimonio come il Premio Campigna che lo avevamo portato qui, il Premio Carmen Silvestroni che riusciamo a fare solo con i soldi della Fabbrica delle candele (assessorato giovani), non sul nostro bilancio. Con il nostro bilancio sul piano di investimenti faremo l'acquisto dell'opera, però poco altro, poi nel bilancio del Comune di Forlì quest'anno ci sono stati dei tagli molto molto forti e poi sulla promozione non c'è niente" (A7).*

E su questo versante dal 2005 la Fondazione Cassa dei Risparmi in convenzione e con la collaborazione del Comune di Forlì ha cominciato a svolgere un programma di grandi mostre che ha registrato un elevato numero di visitatori e che ha avviato il processo di restituzione del San Domenico alla città oltre che all'esterno <sup>186</sup>.

### **6.3. Le politiche culturali del Comune di Forlì**

Per quanto riguarda nello specifico le politiche culturali promosse dal Comune di Forlì nel periodo 2004 - 2009 si rileva il tentativo di coniugare coesione sociale ed esigenze di qualità della vita con priorità di tipo economico. La cultura viene considerata, in un quadro di sviluppo del territorio, come fattore di crescita, come motore dello sviluppo sia in termini di risorsa che può

---

<sup>186</sup> Anche su questo non mancano polemiche: c'è chi ritiene infatti che le grandi mostre siano utili per portare pubblico dall'esterno più che per far nascere qualcosa di artistico o culturale a Forlì. In questo senso da un certo punto di vista perché vi sia anche un beneficio per gli stessi cittadini occorre che la pubblica amministrazione abbia come obiettivo tale intento e organizzi e promuova iniziative collaterali direttamente rivolte alla città (come ad esempio attività didattiche, formative, informative rivolte alle scuole, alle famiglie, alle persone ecc.). Per ora ci pare che questa sia la direzione imboccata, nonostante le scarse risorse e dunque un impegno che sicuramente potrebbe essere, in questo senso, potenziato.

portare indotto, flussi monetari<sup>187</sup>, turisti ecc. ma che rappresenta anche uno strumento di crescita personale dei cittadini, di ampliamento delle conoscenze, della consapevolezza della propria identità, uno strumento in sintesi di *welfare* che può incidere sul benessere e sulla qualità sociale e ambientale della vita di ciascun cittadino.

I due cardini su cui ruotano le politiche locali in questo ambito tengono perciò conto da una parte dell'individuazione e dello sviluppo di poli culturali di eccellenza e della promozione di una rete diversificata di soggetti e forme culturali e dall'altra della partecipazione quale strumento per sollecitare la vita culturale dei cittadini e per promuovere la sussidiarietà e la condivisione di obiettivi da parte dei corpi intermedi e dei cittadini. Le esperienze a cui le politiche culturali cittadine fanno riferimento per lanciare il modello di sviluppo cittadino e territoriale a partire dalla cultura sono quelle americane, dei paesi anglosassoni, dell'Europa settentrionale della pianificazione strategica, che come abbiamo già considerato nel capitolo 5, si basano su modelli di rigenerazione urbana e di valorizzazione del patrimonio a partire dal coinvolgimento della comunità locale e delle realtà economiche.

La cornice in cui lo sviluppo culturale è comunque inserito, come si è accennato, è quella del distretto culturale in cui la cultura intesa come strumento di crescita e arricchimento della società e della qualità della vita delle persone tenta di conciliare sia esigenze legate al riconoscimento, alla riqualificazione e valorizzazione delle risorse ambientali/naturali, che all'integrazione sociale e alla competitività e crescita economica. Una visione che se si allontana dall'utilizzo, dalla fruizione del capitale fisico e dalla rendita economica derivante da una pura valorizzazione turistica del territorio, tuttavia punta non ad uno sviluppo culturale *tout court*, ma ad un intreccio tra crescita economica e cultura vista come duplice investimento: rivolto alla società e all'economia. I tre fattori fondamentali del distretto culturale a cui si fa riferimento sono infatti: il livello della qualità della vita che si fonda su politiche

---

<sup>187</sup> Ciò almeno in teoria perché poi i costi di gestione dei contenitori culturali più grandi sono esorbitanti e si registrano grosse difficoltà di gestione.

cosiddette della qualità (che riguardano la qualità dell'offerta culturale, della *governance* locale, della produzione, della conoscenza), il grado di innovazione che si fonda su politiche dello sviluppo imprenditoriale e del talento locale e, infine, la capacitazione che si fonda su politiche inerenti la socialità (relative alla capacitazione e formazione della comunità locale, alla gestione delle criticità sociali, alla partecipazione). Da questi elementi si struttura la proposta di sviluppo sostenibile del territorio.

Ciò che attenua gli aspetti più legati ad un approccio meramente economicistico è la visione della *governance*, all'interno della quale si collocano le politiche pubbliche culturali. Una *governance* che pone al centro lo sviluppo delle relazioni con la società civile, ritenuta in grado, in un'ottica di sussidiarietà di promuovere, gestire, organizzare attività culturali. Una *governance* che si fonda su una strategia di lavoro condivisa e partecipata tra attori sociali, economici e pubblici e sul ruolo del pubblico come mediatore, promotore, coordinatore. È in questa cornice che uno degli obiettivi che verrà portato avanti dall'amministrazione, pur ribadendo il proprio ruolo e la propria responsabilità in termini di politiche pubbliche, sarà la costituzione del Tavolo della Cultura.

Gli obiettivi generali delle politiche programmatiche previsti riguardano:

- la creazione di un sistema di promozione delle arti;
- lo sviluppo di un processo di formazione individuale e collettiva;
- la crescita identitaria della società e del territorio;
- la formazione di un ambiente fertile per la ricerca di nuove forme di espressione e di comunicazione attraverso la cultura;
- la promozione di un contesto vivace per i cittadini, luogo attrattivo nel panorama locale, regionale, nazionale e internazionale
- l'ampliamento delle modalità di promozione del territorio e le ricadute economiche grazie al turismo culturale
- la creazione di un ambiente in grado di richiamare nuove risorse umane, materiali ed economiche per lo sviluppo del territorio.

Facendo riferimento al Piano generale di sviluppo e al Bilancio sociale vediamo come vengono tradotti tali obiettivi in azioni strategiche<sup>188</sup>. Si tratta di interventi rivolti alla valorizzazione delle esperienze culturali del mondo dell'associazionismo locale, del riordino museale e del sistema bibliotecario, del teatro e dei modelli di gestione dei servizi della cultura oltre che di altri investimenti infrastrutturali (vedi tab. 1).

**Tab. 1 – Progetto 2.3. "La cultura come asset per uno sviluppo sostenibile" – Programma 2 "La qualità del sapere, della formazione e della cultura" – PGS 2005 – 2009**

progetto 2.3	<i>La Cultura come asset per uno sviluppo sostenibile</i>	2005	2006	2007	2008	2009
2.3.1	Valorizzazione delle esperienze culturali locali					
2.3.2	Riordino sistema Museale					
2.3.3	Riordino sistema bibliotecario					
2.3.4	Un Teatro per una città universitaria e per un distretto culturale					
2.3.5	Definizione modelli gestionali per i servizi della Cultura					
2.3.6	Giovani, la fiducia nel futuro					
2.3.7	Rocca di Ravalдино e cittadella					
2.3.8	Piazza Guido da Montefeltro					
2.3.9	Ex Distretto Militare di Via Ripa					
2.3.10	Fornace Maceri Malta					

Per quanto riguarda la *valorizzazione delle esperienze culturali locali*, aspetto molto criticato delle amministrazioni precedenti, si prevede di sostenere le eccellenze locali per favorirne sviluppo e ottimizzazione e cercare di coordinare e migliorare il sistema. Le azioni previste sono: il sostegno alle attività progettuali delle associazioni e dei diversi soggetti che operano a livello territoriale, in ambito culturale, privilegiando in particolare quelle che puntano a migliorare la varietà e la qualità dell'offerta; la creazione di condizioni per reperire nuove risorse economiche per alimentare il sistema culturale locale attraverso l'attivazione di un sistema di *fund raising*; il rafforzamento del ruolo di *governance*, lavorando nella prospettiva di una progettualità organica per giungere ad un sistema realmente integrato (Tavolo della cultura).

Per quanto riguarda il *riordino del sistema museale* si pensa alla realizzazione del Sistema Museale forlivese, articolato nei due poli del San Domenico e di Palazzo Gaddi. Per quanto riguarda gli investimenti i restauri da

<sup>188</sup> In questa sede si terrà conto nello specifico del progetto relativo alla cultura in senso stretto e non di quello relativo allo sviluppo universitario per evidenti motivi di attinenza al tema oggetto di tesi.

portare a termine sono quelli del San Domenico e di Palazzo Gaddi, che una volta a regime ospiterà il museo del palazzo, oltre ad altre collezioni, in via di definizione. Il Polo museale sarà completato con le sedi dislocate per lo più nel centro storico (Palazzo Albertini, Sala XC Pacifici, Oratorio di San Sebastiano, Rocca di Ravaldino e Villa Saffi): sedi che potranno essere considerate come i nodi di un sistema integrato all'interno del distretto culturale forlivese in cui il Polo museale fungerà da punto di riferimento. Il ruolo centrale del sistema è affidato al San Domenico inteso come motore di sviluppo delle iniziative in campo culturale. Altri interventi previsti in questo senso riguardano la riqualificazione dei luoghi adiacenti al complesso (Piazza Guido da Montefeltro, ad esempio) in spazi per il tempo libero e la creazione di connessioni con altre strutture culturali presenti (Teatro, Università, Palazzo Masini, ecc.). Il San Domenico dovrà venire considerato come contenitore attivo, in una nuova visione dinamica degli spazi museali, che tiene conto dell'esigenza della tutela e della promozione del patrimonio esistente (pinacoteca), del coinvolgimento della cittadinanza in attività didattiche, formative e divulgative oltre che come occasione di visibilità esterna e di attrazione con l'organizzazione di grandi mostre.

Per quanto riguarda il *riordino del sistema bibliotecario* si intende connotare la biblioteca come "filtro" fra città e campus, come sede di attività "cerniera" in cui la vita urbana e quella universitaria si fondono e come "punto d'incontro" di tutti i cittadini del territorio forlivese, potenziandone l'accessibilità ed incentivando le attività di ricerca e le iniziative culturali collegate al patrimonio librario, documentario e archivistico. Inoltre in una logica di rete e di condivisione delle risorse si intende costituire un sistema bibliotecario integrato che colleghi le principali biblioteche comunali da connettere, progressivamente, con realtà dei Comuni del comprensorio e con le biblioteche universitarie. Il tutto da realizzare in collaborazione con l'Università.

Per quanto riguarda, invece, le *attività teatrali* si punta ad accrescere il valore di scambio fra il teatro ed i suoi fruitori, con l'obiettivo di ampliare il pubblico sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo attraverso una

diversificazione delle proposte che favorisca l'incontro con le nuove ricerche e sperimentazioni a partire dalla forte propensione culturale dei giovani e delle associazioni del nostro territorio verso l'arte della rappresentazione, per circuitare in un ambito più vasto le esperienze, le professionalità, gli interessi dei giovani stessi. Dalle circoscrizioni al distretto, dai luoghi della tradizione ai nuovi spazi, il sistema di intervento viene a prefigurare una forte azione di coordinamento e di programmazione condivisa con i tanti soggetti della nuova realtà culturale del distretto forlivese verso gli ambiti della ricerca e dell'innovazione.

Per quanto riguarda, infine, *i modelli gestionali per i servizi della Cultura* si prevede di promuovere forme di collaborazione e cooperazione fra i settori pubblico e privato per l'attuazione di modelli innovativi di gestione, favorendo le sinergie e le interazioni tra i vari soggetti preposti alle attività culturali nella realtà forlivese e creando un sistema relazionale e partecipativo basato sulle alleanze, sulla promozione di una vera e propria "cultura della Città" e sulla valorizzazione del patrimonio. A questo riguardo si è costituito un *team* di progetto trasversale, composto da dirigenti e l'assessore alla cultura, per formulare proposte in merito alla gestione dei musei in S. Domenico, che rappresenta sia un'opportunità per la città che un grande responsabilità per il Comune considerato l'ingente spesa di gestione del contenitore, forse anche sproporzionato per le dimensioni di Forlì<sup>189</sup>.

Queste in sintesi le linee principali di politica culturale della città presentate all'inizio del mandato, che verranno riprese nel proseguimento della trattazione nei loro diversi aspetti. Procediamo ora con l'analisi delle realtà culturali del territorio.

---

<sup>189</sup> Attualmente tale modello gestionale prevede la costituzione di una Fondazione per la cultura aperta e partecipata con i soggetti pubblici e privati del territorio per la gestione non solo del Polo museale ma anche del Teatro e delle attività teatrali.

#### **6.4. *Gli attori culturali del territorio***

In vista della Conferenza cittadina sulle politiche culturali che ha rappresentato il primo passo ufficiale del processo di partecipazione denominato "Verso il tavolo della cultura" l'assessorato alla cultura ha predisposto una prima mappatura dei soggetti culturali della città. Per sottolineare l'apertura e l'attenzione rivolta alla società civile e in particolare ai soggetti e alle realtà che a vario titolo si occupano di cultura nel territorio da parte dell'amministrazione comunale, occorre precisare che prima di questa rilevazione che ha portato all'elaborazione di un primo indirizzario degli attori culturali nonché a una sintetica raccolta di dati riguardanti diversi aspetti, non esisteva nulla di sistematico se non i diversi elenchi che i vari servizi utilizzavano nel loro lavoro quotidiano, elenchi – detto per inciso – che non erano sempre aggiornati e solo in parte sovrapponibili.

Per costruire un primo archivio delle associazioni ci si è affidati a diversi canali: conoscenze degli operatori dei servizi culturali, indirizzari delle segreterie degli assessori, internet, apporto informativo di diversi volontari delle associazioni. E' stato in questo modo possibile ricostruire l'elenco delle realtà in forma associata che comprendeva sia associazioni *no profit* che imprese culturali (in specie cooperative). Si tratta di un numero considerevole di organismi (244) per una città come Forlì di dimensioni medie, che sottolinea la vivacità culturale e l'attivismo della società civile anche in questo ambito. In particolare tra le 244 realtà rilevate non tutte sono da ritenersi strettamente culturali, ma si tratta comunque di realtà sportive o sociali che organizzano nell'ambito delle loro attività annuali eventi di carattere culturale.

Gli ambiti individuati sono relativi alle diverse attività svolte dalle realtà culturali e alla tipologia di organismi presenti:

##### 1. Associazioni/Cooperative/Imprese culturali

###### *1.1. Ricerche, studi, documentazione*



- 1.2. Compagnie teatrali professionistiche*
- 1.3. Associazioni culturali e compagnie teatrali giovanili/amatoriali*
- 1.4. Gruppi teatrali parrocchiali*
- 1.5. Organizzatori eventi e servizi*
- 1.6. Musica*
- 1.7. Compagnie dialettali*
- 1.8. Scuole di danza*
- 1.9. Cinema*
- 1.10. Arte*
- 1.11. Animazione e promozione culturale*
- 1.12. Attività editoriale e riviste*
- 1.13. Restauro*
- 1.14. Circoli ricreativo-culturali*

## 2. Fondazioni

## 3. Comitati cittadini

## 4. Gallerie d'Arte

## 5. Associazioni e comitati socio-culturali

## 6. Associazioni Sportive e ricreative

Per avere un quadro più specifico delle differenti realtà e della ricchezza delle attività svolte è stata avviata, inoltre, una prima rilevazione rivolta ad associazioni, cooperative, imprese culturali e ad associazioni e comitati socio-culturali pari a 237 soggetti che qui riportiamo<sup>190</sup>. Tra questi sono state raccolte complessivamente 103 schede (42,3%).

I risultati ottenuti rappresentano un primo *step* verso una conoscenza più approfondita del panorama culturale della città di Forlì, che purtroppo non sarà mai più ripresa e approfondita dall'amministrazione.

---

<sup>190</sup> Si tratta di un'indagine quantitativa realizzata da me durante lo svolgimento delle mie attività.

**tab. 1 - associazioni, cooperative, imprese culturali per tipologia**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ricerca, studio, documentazione	8	7,8	7,8	7,8
	compagnie teatrali professionistiche	3	2,9	2,9	10,7
	ass. culturali e compagnie teatrali giovanili	14	13,6	13,6	24,3
	organizzatori eventi e servizi	7	6,8	6,8	31,1
	musica	16	15,5	15,5	46,6
	compagnie dialettali	4	3,9	3,9	50,5
	cinema	2	1,9	1,9	52,4
	arte	3	2,9	2,9	55,3
	animazione e promozione culturale	35	34,0	34,0	89,3
	attività editoriale	6	5,8	5,8	95,1
	restauro	1	1,0	1,0	96,1
	circoli ricreativo-culturali	2	1,9	1,9	98,1
	associazioni e comitati socio-culturali	2	1,9	1,9	100,0
	Total	103	100,0	100,0	
Total		103	100,0		

Come appare dalla tabella 1 la categoria che risulta più numerosa è quella delle associazioni/cooperative/imprese culturali legate all'animazione e promozione culturale (34%), seguita dall'ambito musicale (15,5%) e dalle associazioni culturali e compagnie teatrali giovanili (13,6%).

**tab. 2 - natura giuridica**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	associazione	85	82,5	83,3	83,3
	cooperativa	14	13,6	13,7	97,1
	movimento d'opinione	2	1,9	2,0	99,0
	ente morale	1	1,0	1,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

Per quanto riguarda la natura giuridica (tab. 2) nell'83,3% dei casi si tratta di associazioni *no profit* e per il 13,7% di cooperative. E nello specifico di associazioni culturali e di cooperative di produzione lavoro (tab. 3).

**tab. 3 - tipo di soggetto culturale**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	associazione culturale	81	78,6	83,5	83,5
	cooperativa produzione lavoro	14	13,6	14,4	97,9
	non pertinente	2	1,9	2,1	100,0
	Total	97	94,2	100,0	
Missing	System Missing	6	5,8		
	Total	6	5,8		
Total		103	100,0		

**tab. 4 - anno di nascita**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1642 - 1900	2	1,9	2,0	2,0
	1901 - 1980	17	16,5	16,7	18,6
	1981 - 1990	21	20,4	20,6	39,2
	1991 - 2000	34	33,0	33,3	72,5
	2001 - 2005	28	27,2	27,5	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

Nel periodo 1991 – 2000 nascono il 33,3% dei soggetti culturali, mentre negli ultimi quattro anni, a testimonianza della vitalità di questo settore, danno avvio alla loro attività il 27,5% dei soggetti. Una curiosità da segnalare è che la più “vecchia” associazione risale al 1642.

**tab. 5 - associazioni, cooperative e imprese culturali per tipologia di attività svolta (due indicazioni)**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	promozione, valorizzazione del territorio, del patrimonio artistico culturale	5	3,3	3,3	3,3
	attività letterarie e storiche	4	2,6	2,6	5,9
	ricerca e didattica	9	6,0	6,0	11,9
	attività editoriale	9	6,0	6,0	17,9
	promozione, ideazione, realizzazione eventi culturali	27	17,9	17,9	35,8
	produzione e realizzazione teatrale per infanzia e gioventù	2	1,3	1,3	37,1
	realizzazione spettacoli teatrali amatoriali	16	10,7	10,7	47,8
	realizzazione spettacoli teatrali dialettali	4	2,6	2,6	50,4
	programmazione, promozione, ricerca spettacoli	5	3,3	3,3	53,7
	organizzazione concerti	7	4,6	4,6	58,3
	promozione in campo musicale	9	6,0	6,0	64,3
	produzione musicale	2	1,3	1,3	65,6
	lezioni di musica	2	1,3	1,3	66,9
	attività convegnistica, conferenze, incontri	8	5,3	5,3	72,2
	organizzazione mostre e rassegne d'arte	8	5,3	5,3	77,5
	attività formativa	13	8,6	8,6	86,1
	attività educative, ricreative, culturali, giochi e animazioni	7	4,6	4,6	90,7
	valorizzazione archivi storici e conservazione	2	1,3	1,3	92,0
	servizi per il turismo, la cultura e l'ambiente	3	2,0	2,0	94,0
	attività archeologiche e ricostruzioni storiche	1	0,7	0,7	94,7
	ricostruzione e restauro presepi	1	0,7	0,7	95,4
	gestione centri multimediali, comunicazione e cultura digitale	2	1,3	1,3	96,7
	collezionismo	1	0,7	0,7	97,4
	varie	4	2,6	2,6	100,0
	Total	151	100,0	100,0	
Total		151	100,0		

Per quanto riguarda, invece, le attività che vengono svolte (tab. 5) si precisa che sono state indicate le due principali attività segnalate dai soggetti

intervistati. Le risposte raccolte e catalogate in un'unica tabella sono state nella maggior parte dei casi quelle relative alla promozione, ideazione e realizzazione di eventi culturali (17,9%), alla realizzazione di spettacoli teatrali amatoriali (10,7%) e quelle relative all'attività formativa in campo culturale (dalle attività teatrali, al disegno ecc.) (8,6%).

Se volessimo vedere quanti soggetti si occupano di attività teatrali genericamente intesa (dalla produzione, alla realizzazione, alla programmazione ecc.) e senza distinguere tra chi fa teatro in maniera professionistica e chi, invece, se ne occupa in modo amatoriale, potremmo contare 27 soggetti contro i 20 che si occupano invece di attività legate alla musica.

**tab. 6 – attività realizzate nel 2004 da associazioni, cooperative e imprese culturali della città**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	convegni	37	2,0	2,0	2,0
	seminari/incontri	270	14,2	14,2	16,2
	mostre	38	2,0	2,0	18,2
	spettacoli	750	39,5	39,5	57,7
	concerti	374	19,7	19,7	77,4
	corsi, workshop, laboratori	200	10,5	10,5	88,0
	concorsi e premi conferiti	12	0,6	0,6	88,6
	visite guidate	93	4,9	4,9	93,5
	festival cinematografici, rassegne	27	1,4	1,4	94,9
	pubblicazioni	9	0,5	0,5	95,4
	cd/dvd	1	0,1	0,1	95,5
	progetti speciali	86	4,5	4,5	100,0
	Total	1897	100,0	100,0	
Total		1897	100,0		

Dai 103 soggetti intervistati emerge (tab. 6) che nel 2004 a Forlì sono state realizzati 1.897 eventi e nello specifico 750 spettacoli, 374 concerti e 270 seminari/incontri.

Si noti che alla voce "progetti speciali" si sono comprese diverse attività difficilmente raggruppabili in categorie standard quali itinerari didattici, visite alla città accompagnate da diverse performance artistiche, giornate medievali, fiere, esibizioni musicali presso il carcere, proiezioni di opere liriche, saggi di

fine anno, proiezioni film muti, animazioni per feste di carattere pubblico, mercatini dei libri usati, gestione parchi ed eco-musei, gestione siti di approfondimento sul tema della città digitale, campi estivi per ragazzi, allestimento presepi, ecc. Oltre alle attività qui indicate si deve segnalare che alcune cooperative culturali svolgono diversi servizi di supporto collegati alle attività culturali come guardiania, assistenza mostre e siti storici, servizi linguistici, biglietteria, gestione sale, gestione teatri, servizi di assistenza tecnica, servizi di consulenza, servizi di ideazione grafica, ecc.

Nelle tabelle che seguono è possibile ricostruire il quadro delle associazioni, cooperative e imprese culturali che hanno organizzato iniziative ed eventi nel 2004.

**tab. 7 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di convegni realizzati nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	88	85,4	86,3	86,3
	1	6	5,8	5,9	92,2
	2	1	1,0	1,0	93,1
	3	3	2,9	2,9	96,1
	10	2	1,9	2,0	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

Per quanto riguarda l'attività convegnistica sono 12 (tab. 7) le realtà che hanno organizzato iniziative durante il 2004.

**tab. 8 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di seminari realizzati nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	nessun seminario	73	70,9	71,6	71,6
	1 - 5	17	16,5	16,7	88,2
	6 - 10	4	3,9	3,9	92,2
	11 - 50	5	4,9	4,9	97,1
	oltre 50	1	1,0	1,0	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

I soggetti che hanno realizzato seminari e incontri sono 27 (tab. 8) di cui la categoria più numerosa (il 16,7%) ha organizzato da 1 a 5 incontri.

**tab. 9 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di mostre realizzate nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	89	86,4	87,3	87,3
	1	8	7,8	7,8	95,1
	2	1	1,0	1,0	96,1
	3	1	1,0	1,0	97,1
	25	1	1,0	1,0	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		



**tab. 10 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di spettacoli realizzati nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	nessuno spettacolo	70	68,0	68,6	68,6
	1 - 5	14	13,6	13,7	82,4
	6 - 10	5	4,9	4,9	87,3
	11 - 50	8	7,8	7,8	95,1
	oltre 50	3	2,9	2,9	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

Per quanto riguarda gli spettacoli nel 2004 il 13,7% dei soggetti culturali hanno realizzato da 1 a 5 eventi mentre il 7,8% ne ha realizzato un numero che va da 11 a 50. Le realtà culturali che hanno prodotto spettacoli nell'anno passato sono state 30.

**tab. 11 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di concerti realizzati nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	nessun concerto	79	76,7	77,5	77,5
	1 - 5	11	10,7	10,8	88,2
	6 - 10	2	1,9	2,0	90,2
	11 - 20	2	1,9	2,0	92,2
	21 - 50	3	2,9	2,9	95,1
	oltre 50	3	2,9	2,9	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

In campo musicale 21 sono i soggetti che hanno organizzato concerti nel 2004 (tab. 11) , di cui 3 soggetti hanno realizzato più di 50 concerti mentre il 10,8% da 1 a 5 concerti.

**tab. 12 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di corsi, workshop, laboratori realizzati nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	87	84,5	85,3	85,3
	1	3	2,9	2,9	88,2
	2	4	3,9	3,9	92,2
	4	2	1,9	2,0	94,1
	5	2	1,9	2,0	96,1
	16	1	1,0	1,0	97,1
	155	1	1,0	1,0	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

Sul fronte della formazione 13 sono, invece, i soggetti culturali che hanno organizzato corsi. A parte un soggetto che da solo, nel 2004, ne ha organizzati 155 (tra corsi, *workshop* e laboratori), gli altri si attestano su numeri molto più bassi.

**tab. 13 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di concorsi e premi conferiti nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	91	88,3	88,3	88,3
	1	8	7,8	7,8	96,1
	2	2	1,9	1,9	98,1
	non pertinente	2	1,9	1,9	100,0
	Total	103	100,0	100,0	
Total		103	100,0		

**tab. 14 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di visite guidate realizzate nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	96	93,2	93,2	93,2
	1	1	1,0	1,0	94,2
	2	1	1,0	1,0	95,1
	5	1	1,0	1,0	96,1
	10	1	1,0	1,0	97,1
	75	1	1,0	1,0	98,1
	non pertinente	2	1,9	1,9	100,0
	Total	103	100,0	100,0	
Total		103	100,0		

**tab. 15 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di festival cinematografici e rassegne realizzati nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	91	88,3	89,2	89,2
	1	5	4,9	4,9	94,1
	3	1	1,0	1,0	95,1
	4	1	1,0	1,0	96,1
	6	1	1,0	1,0	97,1
	9	1	1,0	1,0	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

In campo cinematografico 9 sono le realtà che hanno organizzato per il 2004

**tab. 16 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di pubblicazioni realizzate nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	94	91,3	92,2	92,2
	1	3	2,9	2,9	95,1
	2	3	2,9	2,9	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

festival e/o rassegne.

Come appare dalla tabella 16, per il 2004, il numero di pubblicazioni di testi è estremamente esiguo.

**tab. 17 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di progetti speciali realizzati nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	76	73,8	75,2	75,2
	1	10	9,7	9,9	85,1
	2	6	5,8	5,9	91,1
	3	2	1,9	2,0	93,1
	4	2	1,9	2,0	95,0
	9	1	1,0	1,0	96,0
	20	1	1,0	1,0	97,0
	21	1	1,0	1,0	98,0
	non pertinente	2	1,9	2,0	100,0
	Total	101	98,1	100,0	
Missing	System Missing	2	1,9		
	Total	2	1,9		
Total		103	100,0		

**tab. 18 – territorio in cui operano i soggetti culturali**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	forlì	84	81,6	84,0	84,0
	comuni limitrofi	7	6,8	7,0	91,0
	altre province in regione	1	1,0	1,0	92,0
	altre regioni	3	2,9	3,0	95,0
	italia	1	1,0	1,0	96,0
	non pertinente	4	3,9	4,0	100,0
	Total	100	97,1	100,0	
Missing	System Missing	3	2,9		
	Total	3	2,9		
Total		103	100,0		

**tab. 19 – territorio d riferimento (2° risposta)**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	comuni limitrofi	13	12,6	12,7	12,7
	altre province in regione	9	8,7	8,8	21,6
	altre regioni	3	2,9	2,9	24,5
	italia	6	5,8	5,9	30,4
	estero	1	1,0	1,0	31,4
	non pertinente	70	68,0	68,6	100,0
	Total	102	99,0	100,0	
Missing	System Missing	1	1,0		
	Total	1	1,0		
Total		103	100,0		

Per quanto riguarda il territorio in cui operano le associazioni, le cooperative e le imprese culturali anche in questo caso va sottolineato come si è tenuto conto soltanto delle due principali scelte indicate dagli intervistati.

Nella maggioranza dei casi (84,0%) si tratta di realtà che operano a livello cittadino (tab. 18) e a livello di comuni limitrofi (12,7%) (tab. 19). Non sono mancate, comunque, anche realtà più consolidate che operano all'estero o soggetti a carattere amatoriale che avevano, almeno una volta, avuto una esperienza significativa all'estero.

**tab. 20 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di spettatori nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 - 100	7	6,8	8,8	8,8
	101 - 200	4	3,9	5,0	13,8
	201 - 500	12	11,7	15,0	28,8
	501 - 1.000	12	11,7	15,0	43,8
	1.001 - 3.000	18	17,5	22,5	66,3
	3.001 - 10.000	18	17,5	22,5	88,8
	oltre 10.000	9	8,7	11,3	100,0
	Total	80	77,7	100,0	
Missing	System Missing	23	22,3		
	Total	23	22,3		
Total		103	100,0		

Il pubblico così come emerge dai dati raccolti (tab. 20) ha partecipato molto numeroso ai diversi eventi del 2004. Il 22,5% dei soggetti registra, infatti, un'affluenza di spettatori che va dai 3.000 ai 10.000, seguita al secondo posto, dalla stessa percentuale di soggetti che registra un'affluenza dai 1.000 ai 3000 spettatori.

**tab. 21 – enti convenzionati con il Comune**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	si	11	10,7	10,7	10,7
	no	90	87,4	87,4	98,1
	non pertinente	2	1,9	1,9	100,0
	Total	103	100,0	100,0	
Total		103	100,0		

La maggior parte dei soggetti (87,4%) non è convenzionata con il Comune, anche se nel 2004 il 31,1% (tab. 21) ha goduto di contributi o sovvenzioni, il 44,7% ha ricevuto il Patrocinio del Comune di Forlì (tab. 23), il 39,8% ha usufruito di spazi messi a disposizione gratuitamente dal Comune (tab. 24).



**tab. 22 – associazioni, cooperative e imprese culturali per contributi e sovvenzioni comunali**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	1	1,0	1,0	1,0
	si	32	31,1	31,1	32,0
	no	68	66,0	66,0	98,1
	non pertinente	2	1,9	1,9	100,0
	Total	103	100,0	100,0	
Total		103	100,0		

**tab. 23 – associazioni, cooperative e imprese culturali per numero di concessione del patrocinio comunale realizzati nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	si	46	44,7	44,7	44,7
	no	55	53,4	53,4	98,1
	non pertinente	2	1,9	1,9	100,0
	Total	103	100,0	100,0	
Total		103	100,0		

**tab. 24 – associazioni, cooperative e imprese culturali per concessione spazi gratuiti nel 2004**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	si	41	39,8	39,8	39,8
	no	60	58,3	58,3	98,1
	non pertinente	2	1,9	1,9	100,0
	Total	103	100,0	100,0	
Total		103	100,0		

In sintesi dunque si rileva una grande ricchezza e varietà del mondo delle realtà culturali sia per iniziative portate avanti che per ambiti di intervento e *mission*.

Occorre distinguere, infatti, anche tra i differenti obiettivi che si pongono nello svolgimento delle loro attività sia le associazioni culturali *non profit* che

l'associazionismo sociale e l'imprenditoria culturale. Del primo raggruppamento, peraltro molto numeroso a Forlì (168), fanno parte quelle realtà culturali che producono e organizzano eventi e servizi insieme ad associazioni il cui scopo principale è la fruizione di eventi e iniziative. Al di là delle associazioni classificate come culturali vi è poi un numero consistente di realtà del settore sociale (42), che organizzano, in modo occasionale, iniziative che rientrano nell'ambito dell'intrattenimento e dell'animazione culturale. Oltre al mondo associativo troviamo un numero importante di imprese cooperative e non (29) che operano nel territorio, che si occupano della produzione e dell'organizzazione di eventi e servizi culturali, che negli anni si sono conquistate spazi importanti e riconoscimenti in alcuni casi anche a livello nazionale e internazionale<sup>191</sup>. Le due logiche con cui operano i due attori culturali principali sono da un lato la cultura o l'intrattenimento come attività personale e amatoriale<sup>192</sup> e dall'altro la cultura come professione, che quindi ha una responsabilità legata anche al pubblico, rivolta verso l'esterno, come esemplificato molto bene in questa intervista:

*"Le imprese sul territorio, che sono imprese prima di tutto, lo fanno per mestiere, lo fanno con delle professionalità, sulle quali hanno anche investito in termini di formazione di impegno. Ci sono persone egualmente legittimate a svolgere la loro attività che lo fanno a livello amatoriale come associazione di promozione ecc. ripeto ugualmente legittimate, però siamo su due piani effettivamente diversi" (A4).*

Se questo quadro aggiunto alle iniziative organizzate dalle istituzioni pubbliche parrebbe smentire l'idea di una scarsa vitalità culturale della città, tuttavia mette in luce anche la frammentazione e l'estrema articolazione dei soggetti e delle proposte. Come affermano, infatti, molti intervistati forse il problema che emerge è quello dello scarso coordinamento delle iniziative, della insufficiente condivisione, della mancanza di un lavoro congiunto dei soggetti, della dispersione delle risorse:

---

<sup>191</sup> Tratto dal documento "Piattaforma delle linee di azione strategiche delle realtà culturali in forma associata", prodotto durante il processo partecipativo dai partecipanti.

<sup>192</sup> Anche se questa può rappresentare solo un primo passo verso un percorso di crescita e quindi in questo caso gli obiettivi sono più simili a quelli delle realtà professionali, già costituiti in forme giuridiche imprenditoriali.

*"La caratteristica di Forlì sotto il profilo culturale é che abbiamo moltissime iniziative. Non é affatto vero il luogo comune che come città Forlì sia una città pigra priva di eventi anzi, a me pare che una caratteristica sia proprio un'estrema articolazione e frammentazione di iniziative fatte da soggetti plurimi e credo che questa caratteristica introduca un elemento di debolezza che mi sembra contraria, cioè che fra i vari attori che si animano nel contesto della vita culturale di Forlì e cioè le associazioni le fondazioni e gli enti pubblici ecc... ci sia uno scarso coordinamento e una scarsa capacità di fare squadra per cui il limite che vedo é che questa straordinaria ricchezza di un territorio che non ha nulla a che invidiare sotto i profili più diversi poi non si traduca in una sufficiente attività che rappresenti questa ricchezza" (A7).*

*"La critica delle associazioni è sempre quella di non avere un sostegno né finanziario né di visibilità da parte dell'amministrazione, ma quella c'è sempre stata, adesso un po' di meno ma c'è sempre stata, e la frammentarietà sicuramente degli interventi, la polverizzazione degli interventi. L'accusa principale soprattutto negli anni '90 era quella della distribuzione dei contributi a pioggia senza che ci fossero dei contributi sostanziali dati a certe associazioni per grossi progetti e d'altra parte la critica è stata anche quella che a certe associazioni, nelle quali interveniva una convenzione ricevevano molto di più delle altre. Una diversificazione di cui veniva accusata l'amministrazione, l'amministrazione veniva accusata, non dico di piccoli favoritismi ma favorire soltanto certe realtà" (A9).*

*"Dunque è una città che subisce una grossissima frammentazione dal punto di vista degli interventi culturali soprattutto perché c'è una costellazione di associazioni e di organismi di varia natura e anche di varie finalità, che molte volte nello stesso tipo di intervento si sovrappone" (A9).*

Un altro problema che viene messo in luce e che spesso si riscontra nel mondo delle associazioni legato alla cultura è quello dell'instabilità di tali organismi che così come nascono scompaiono altrettanto facilmente, soprattutto laddove si tratta di organismi gestiti in maniera privatistica, potremmo dire, piuttosto che pubblica. Mi riferisco, ad esempio, al pubblico di riferimento a cui l'associazione può rivolgersi, allargato alla cittadinanza intera o, al contrario, alla ristretta compagine dei soci; al livello di democraticità interna, di trasparenza, ecc. Spesso come ben ha sottolineato un articolo uscito su un giornale locale "Il Melozzo" (2005) che faceva un po' il punto sull'associazionismo forlivese e sulle politiche di *fund raising* attivate in città, si tratta di associazioni nate dall'impegno di due o tre persone che non si aggregano con altre associazioni già esistenti per evidenti problemi di convenienza. Ciò che spingerebbe questo mondo molto variegato sarebbe

dunque la ricerca di vantaggi, seppur di natura esigua, di tipo economico oltre che la passione per un'attività artistico – culturale.

Un intervistato, ad esempio, parla di contrasti e della sovrapposizione della produzione delle stesse associazioni che faticano a individuarsi:

*"Per esempio fino a qualche anno fa c'erano tre gruppi che si occupavano di astrofilia, gruppi astrofili, in contrasto fra di loro perché ovviamente c'era anche una certa concorrenza anche se non erano a scopo di lucro. Secondo me c'è proprio questo spezzettamento che mette in un certo senso le associazioni in condizione di sopravanzarsi, di rincorrersi nelle attività, senza individuare un proprio ruolo specifico rispetto ad altri che operano nello stesso ambito" (A9).*

Il problema non riguarda, però, soltanto la varietà presente tra le associazioni ma anche la distanza tra quelle che hanno fini non lucrativi e che svolgono attività culturali e di intrattenimento come passatempo e passione e chi invece gestisce un'attività in modo professionale. E vedremo anche nel prosieguo come tale questione rimarrà uno degli scogli più difficili da affrontare.

*"In più c'è un grosso divario tra quelle che sono le associazioni che operano come cooperative e quelle che operano a scopo esclusivamente non di lucro cioè a livello amatoriale. Per fare un esempio ci sono moltissime compagnie teatrali giovanili e ci sono degli organismi come Accademia Perduta e Elsinor che invece lavorano professionalmente in questo settore e si trovano molto spesso a condividere gli stessi canali sia dal punto di vista dei finanziamenti sia dal punto di vista anche degli spazi di informazione e di promozione. Per cui è una realtà abbastanza difficile da gestire perché non ci sono dei raggruppamenti forti, di organismi che abbiano lo stesso interesse. Cioè gli organismi rimangono comunque separati gli uni dagli altri" (A9).*

Dopo aver esaminato il mondo culturale non istituzionale, cercando di tratteggiarne alcune caratteristiche e aspetti salienti, vediamo ora come e perchè nasce l'idea di costituire un tavolo sulla cultura in città.

### **6.5. La nascita dell'idea del percorso partecipativo**

La prima idea della costituzione di un Tavolo della cultura nasce dalla società civile.

Nel 2004 l'associazione politico culturale Aprile in collaborazione con l'allora Istituto Gramsci promuove un convegno per discutere "Delle vie della Cultura", così si intitolava l'incontro, per lanciare l'idea di un Tavolo, mettendo a confronto operatori culturali, istituzioni, associazioni, forze politiche, amministratori e cittadini.

La grande conflittualità a Forlì sul tema della cultura tra cittadini e associazioni da un lato e Comune dall'altro è stata sicuramente una delle molle che ha innescato il processo di costruzione del consenso. Possiamo forse qui riassumere schematicamente le principali problematiche che hanno spinto nella direzione di richiedere uno spazio di confronto:

- autoreferenzialità dell'amministrazione e rapporti complessi con gli attori culturali della società civile;
- mancanza di un'identità forte della città;
- rapporto con la Fondazione in tema di politiche culturali;
- carenza di risorse per finanziare la cultura;
- mancanza di progettualità culturale;
- tendenza al localismo e mancato riferimento al territorio sub-regionale;
- disgregazione e frammentazione del panorama associativo;
- scarso riconoscimento del lavoro degli operatori culturali locali.

Al fondo della polemica sollevata dai promotori del Tavolo sta la critica di una visione della cultura orientata verso un approccio che esalta il valore di scambio della stessa, più che il suo valore intrinseco. Un approccio cioè economicista che tenderebbe a potenziare l'investimento culturale e una visione aziendalistica della gestione delle istituzioni culturali, oltre che valutare gli esiti di eventi, manifestazioni e azioni culturali solamente in termini meccanicistici di presenze, risonanza mediatica e consenso pubblicitario, attraverso elementi cioè che diventerebbero l'unico parametro di giudizio e l'obiettivo principale al quale tendere. Tali argomentazioni, realistiche o eccessive che siano, denotano

comunque un grande fermento su questi temi da parte della città<sup>193</sup> e anche la mancanza di un confronto serio e pacato con le stesse istituzioni locali, arroccate sulle loro posizioni difensive come ben ci illustra lo stesso assessore alla cultura:

*"C'era un impegno preso nel programma del sindaco. Come fosse maturato prima non lo so, perché l'avessero chiamato così. Sicuramente era nato per dare una risposta a un problema che era già molto forte in città ed era quello che descrivevo prima cioè una situazione di degenerazione di rapporti fondati sull'autoreferenzialità, l'individualismo, difesa degli interessi particolari, senza nessun tipo di visione comune. L'obiettivo del Tavolo della cultura era quello di riuscire a costruire una visione comune alta" (A2).*

Non è difficile intuire come da questo clima cittadino che cela i nodi problematici su cui i diversi attori culturali si posizionano<sup>194</sup> nasca l'esigenza di avere un luogo di confronto aperto con le istituzioni sul tema delle politiche culturali. Un Tavolo della cultura inteso, si legge nel documento di presentazione allegato al convegno, *"non come strumento di rappresentatività formale ma come sede di confronto, di proposta e di partecipazione fra tutti coloro che hanno un qualche interesse su questi temi, indipendentemente dalla loro collocazione sociale, professionale e politica...uno strumento aperto e rivolto all'insieme del territorio di riferimento, che non si riduca a una sorta di "sindacato delle associazioni" né ad una "lobby" dei più accreditati e del quale gli stessi operatori ed amministratori pubblici ne possano far parte a pieno titolo".*

Questo appello viene lanciato nel 2004 a pochi mesi dalle elezioni amministrative della città. Il candidato sindaco del centro sinistra – poi futuro sindaco della città – includerà nel suo programma elettorale la costituzione del tavolo come impegno politico da portare avanti per *"favorire la maggiore sinergia e la più efficace programmazione culturale"* e come strumento *"nel quale coinvolgere tutte le rappresentanze del variegato mondo culturale forlivese, secondo una visione di sistema territoriale e una logica di rete"*. Tale

---

<sup>193</sup> Peraltro già più volte confermato per temi molto sentiti come quello di uno spazio teatrale idoneo.

<sup>194</sup> Alcuni ad esempio riguardano la gestione degli istituti culturali, la direzione e gestione del teatro, i contributi alle associazioni, le convenzioni e in generale l'investimento economico in ambito culturale, ecc.

indicazione diventerà poi un'azione strategica all'interno del programma 2 dedicato alla cultura e del progetto "La cultura come *asset* per uno sviluppo sostenibile" all'interno del Piano generale di sviluppo. Come già accennato nella parte dedicata alla valorizzazione delle esperienze locali si fa, infatti, esplicito riferimento al rafforzamento del ruolo di *governance* e al raggiungimento di un sistema realmente integrato che operi secondo modalità di lavoro progettuali e coordinate, anche attraverso la costituzione del Tavolo della cultura che dovrà coinvolgere le rappresentanze del mondo associativo. E da questa idea, che è più una dichiarazione programmatica che una declinazione oggettiva di cosa dovrà essere il tavolo, del come si costituirà, si avvierà sia nella pratica che nella dimensione cognitiva e normativa dell'ente, il processo partecipativo di costruzione del Tavolo, di cui vedremo le principali tappe nel prossimo capitolo.

Prima di concludere ci vorremmo soffermare qui sul sistema di *fund raising* introdotto dall'amministrazione a sostegno delle iniziative culturali perché è un ulteriore tassello che ci permetterà di comprendere meglio i successivi sviluppi del processo partecipativo.

#### **6.6. *La sostenibilità del modello: nasce l'istituzione "Fondo per la cultura"***

Già nel dicembre del 2004 la pubblica amministrazione aveva deciso di ricorrere ad un sistema professionale di ricerca fondi per reperire le risorse economiche necessarie per sostenere le politiche culturali portate avanti dal Comune. In assenza di personale dipendente dotato di una specifica professionalità viene deciso di affidare a un soggetto esterno specializzato uno studio che a partire dall'analisi delle potenzialità del contesto territoriale, delle modalità e problematiche legate al finanziamento, del rapporto pubblico-privato ecc. indichi delle linee strategiche di breve, medio e lungo periodo per la messa a punto di uno specifico sistema di raccolta fondi e si occupi del suo avvio e sviluppo.

Sulla base dell'analisi condotta nasce così il "Fondo per la Cultura", il primo istituito in Italia da una pubblica amministrazione con l'obiettivo specifico di raccogliere fondi. La necessità, infatti, è quella di introdurre nuovi strumenti per il finanziamento e la sostenibilità delle politiche culturali della pubblica amministrazione. Le risorse reperite saranno rivolte a progetti artistici e culturali all'interno del territorio comunale, in riferimento ad alcuni ambiti strategici quali teatro, musica, polo museale, università e biblioteca e altri ambiti relativi al Tavolo della cultura<sup>195</sup>.

Il Fondo per reperire risorse punta alla sensibilizzazione e al coinvolgimento sia di attori privati (aziende, organizzazioni, fondazioni) che pubblici, con la partecipazione degli stessi cittadini in un'ottica di sviluppo del territorio in base a quei principi di coesione sociale, qualità della vita e crescita economica che vengono posti alla base anche delle politiche culturali.

"Investire sulla comunità e aiutare la comunità ad investire su se stessa, attraverso lo sviluppo di una cultura sostenibile basata sulla partecipazione, sulla qualità e sull'incontro tra tradizione e innovazione" diventa il nuovo slogan del Fondo.

Come garanzia sulla destinazione dei fondi ricevuti l'amministrazione comunale costituisce nel luglio del 2006 un'Istituzione, strumento previsto dallo Statuto, quale "*organismo strumentale del Comune di Forlì, per la gestione in forma autonoma di attività e servizi a sostegno delle politiche culturali del Comune anche attraverso finanziamenti da terzi*"<sup>196</sup>. L'Istituzione pur configurandosi come strumento autonomo e con un proprio fondo<sup>197</sup> tuttavia, essendo un organo del Comune, dovrà rispettare gli indirizzi forniti dalla Giunta e dal Consiglio Comunale in particolare per quanto riguarda il piano programma approvato dal Consiglio comunale in coerenza con il piano generale di sviluppo e il piano esecutivo di gestione (PEG) approvato dalla Giunta Comunale e in coerenza con le indicazioni emerse dal Tavolo della cultura, una volta istituito.

---

<sup>195</sup> Ogni ambito potrà accedere ai finanziamenti del *Fondo* solo a fronte della presentazione di un programma culturale all'interno del quale siano soddisfatti gli obiettivi del *Fondo* stesso.

<sup>196</sup> Dal regolamento del "Fondo per la cultura" del Comune di Forlì.

<sup>197</sup> Per l'anno 2006 si tratta di 150.000 euro.



Inoltre i principi che guideranno il Fondo saranno non solo quello dell'efficienza gestionale, ma anche quello della pubblica utilità, intesa come criterio di fondo attraverso il quale si garantirà il sostegno a progetti di rilevanza culturale.

Per quanto riguarda le risorse il Fondo sarà costituito da due parti: fondo indisponibile<sup>198</sup> e fondo disponibile. Il primo, al pari di altri fondi bancari, sarà formato dai flussi finanziari in entrata concessi dagli investitori per ottenere un ritorno economico e contribuirà parzialmente all'implementazione delle iniziative culturali del Comune tramite la quota di partecipazione al *fondo* che, per l'investitore, sarà a fondo perduto.

Per quanto riguarda la parte disponibile potrà essere costituita da lasciti e donazioni di beni mobili e immobili e da risorse provenienti dall'acquisto delle cosiddette "Buone Azioni per la Cultura" (B.A.C.), contributi provenienti sia da privati che da cittadini in cambio di una serie di *benefit*. L'obiettivo principale del Fondo è, infatti, quello di creare, un sistema di "azionariato culturale" diffuso sul territorio, rivolto a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate a sostenere la cultura della città di Forlì. Il progetto è ambizioso perché si pone l'obiettivo non solo di raccogliere risorse per sviluppare e promuovere iniziative ed attività ma, nel lungo periodo, quello di *"generare un ritrovato senso di appartenenza dei cittadini, quali soggetti attivi per lo sviluppo del territorio e del proprio patrimonio culturale"*. E' per questo che anche il Fondo, almeno nelle intenzioni, viene progettato come strumento fortemente integrato con le politiche culturali della città.

In cambio dell'acquisto delle BAC è previsto che gli azionisti abbiano diverse tipologie di vantaggi:

- i benefit associati a ciascun livello di "azionariato", dove a finanziamenti maggiori corrisponderanno vantaggi conseguenti;
- le esternalità positive prodotte dalla cultura per la collettività e il territorio forlivese;
- un beneficio immateriale rappresentato dal fatto di partecipare contribuendo all'attuazione della strategia culturale del Comune;

---

<sup>198</sup> Che da progetto sarà attivato in un secondo momento.

- un ritorno di immagine per le aziende.

Sono inoltre previsti fino a dieci livelli di *benefit* suddivisi per persone fisiche e giuridiche. I cittadini in sostanza potranno acquistare da una azione (valore 50 euro) sino a venti azioni, godendo di benefici che vanno dall'informazione sull'attività culturale della città, a sconti e agevolazioni, biglietti omaggio o scontati su eventi o spettacoli, partecipazione a eventi convenzionati con il Fondo, diritto di prelazione sugli abbonamenti delle stagioni comunali, un incontro annuale di tutti i sostenitori del Fondo, ai momenti di comunicazione e visibilità, ecc. Per quanto riguarda, invece, le imprese il livello parte da un minimo di 20 azioni e i benefici sono collegati oltre a quanto previsto per le persone, anche alla visibilità dell'immagine dell'azienda in connessione alla azione di sostegno del Fondo.

Il processo di costituzione dell'Istituzione per quanto riguarda la nomina del consiglio di amministrazione, il direttore nominato tra i dirigenti del Comune dal Sindaco della città e il reperimento dello *staff* fisso e dei collaboratori, ha richiesto tempi molto lunghi dovuti sia alle pratiche amministrative e politiche interne alla pubblica amministrazione sia alla difficoltà di reperire nel territorio soggetti forti che potessero sostenere e condividere il progetto<sup>199</sup>. Con il sopraggiungere della crisi economica anche quella parte dedicata al coinvolgimento della comunità è stata per il momento messa in secondo piano a favore, invece, di un coinvolgimento delle imprese del territorio. Solo alla fine del 2008 è stata definita la carta dei servizi dove si enunciano i principi e i criteri grazie ai quali verranno finanziati i progetti<sup>200</sup>. E' previsto il lancio del Fondo nel

---

<sup>199</sup> Il progetto ha riscosso infatti molto visibilità soprattutto a livello nazionale più che locale, incontrando l'appoggio della Confindustria nazionale. Nonostante ciò a livello territoriale non è nato quel progetto che invece sembrava poter essere attuato come esperimento pilota, poiché l'associazione degli industriali di Forlì - Cesena, nonostante le trattative e i rapporti intercorsi, non ha mai aderito. Alla fine del 2008 la Camera di Commercio, con il cambio della Giunta camerale, ha invece aderito al progetto finanziando il Fondo con una quota di 25.000 euro.

<sup>200</sup> I criteri per la destinazione dei fondi raccolti rispondono a tre principali obiettivi: il contenimento delle spese di gestione che non dovranno superare il 15% del capitale raccolto, il finanziamento di progetti che abbiano una valenza culturale significativa sul territorio e che favoriscano le sinergie fra attori pubblici e privati su iniziative condivise. Il Fondo intende sostenere le realtà culturali del territorio e dare loro visibilità e occasioni di coinvolgimento, attraverso il supporto nella ricerca di partner sostenitori dedicati a specifici progetti e attività e la pubblicazione di bandi per finanziare una progettualità condivisa.

2009 attraverso l'emissione delle BAC, utilizzando grandi iniziative del territorio già finanziate.

### **6.7. *Brevi note di sintesi***

In questo capitolo abbiamo preso in considerazione più da vicino il contesto all'interno del quale si colloca la pratica partecipativa oggetto del nostro lavoro di tesi.

I mutamenti avvenuti in città e le politiche culturali denotano una trasformazione di Forlì che, iniziata negli anni '90, sta continuando tuttora. L'impegno delle amministrazioni che si sono succedute ha riguardato soprattutto la ricostruzione, la ristrutturazione e la messa in rete dei contenitori culturali che stanno effettivamente cambiando il volto della città. Semmai il punto debole rimane quello legato ai contenuti, ad una programmazione più sistematica degli interventi, ad una progettazione culturale stabile.

L'intento politico promosso in questo ultimo mandato è comunque quello di arrivare a uno snellimento dell'amministrazione pubblica attraverso la costituzione di organismi pubblico-privati di gestione del patrimonio culturale. In particolare le novità che si vogliono introdurre riguardano la creazione di una Fondazione per la cultura che dovrà gestire le attività teatrali e il San Domenico recuperato, il grande museo, sorto dalla ristrutturazione di un ex- convento domenicano, attrezzato oggi come pinacoteca civica e come spazio espositivo per grandi mostre, gestito dalla Fondazione Cassa dei Risparmi. Oppure ancora l'attivazione dell'Istituzione denominata "Fondo per la cultura" creata nel 2004 che dovrà svolgere attività di recupero fondi per supportare, in aggiunta al contributo pubblico, le attività culturali.

Ma la conflittualità a Forlì verte anche intorno al nodo degli attori culturali della società civile che non si vedono riconosciuti, che non vengono ascoltati, considerati. Frammentato, molto esteso ed articolato appare, infatti, il

---

panorama di associazioni e di imprese culturali che lavorano sul territorio, come risulta dall'indagine condotta dalla pubblica amministrazione. Sono proprio le associazioni ad aver richiesto per primi, nel 2004, il Tavolo della Cultura per discutere pubblicamente di temi e materie, solitamente trattate in sedi separate.

Nel prossimo capitolo entreremo nel vivo della questione cominciando ad esaminare il dispositivo partecipativo messo in atto.

## **Capitolo 7**

### **Il processo partecipativo come strumento di politica culturale: attori e istituzioni**

#### ***7.1. Introduzione***

Con questo capitolo ci accingiamo ad entrare nelle pieghe del processo, per analizzare e valutare più da vicino, a partire dalle pratiche messe in atto, dal ruolo degli attori e dalle iniziative promosse dalla pubblica amministrazione, il dispositivo partecipativo che ha portato alla costituzione del Tavolo della cultura.

Nello specifico dopo una prima panoramica sul percorso nella sua globalità si prenderanno in considerazione singoli momenti e fasi in cui esso si è andato articolando.

La nostra attenzione sarà rivolta soprattutto a cogliere nella pratica le attuazioni, le applicazioni di quanto contenuto nei documenti ufficiali e nelle parole degli amministratori pubblici e degli attori sociali. Oggetto della nostra analisi sarà, perciò, lo svolgimento, il fluire dei processi esaminato attraverso le azioni, le pratiche più che tramite i discorsi e le proclamazioni di intenti. Lo sforzo è quello di cercare di evidenziare la distanza tra l'affermazione di principi e la loro applicazione, ovvero fare luce sul cono d'ombra che separa le idee dalle pratiche e vedere dove, invece, queste si conciliano e procedono in modo parallelo all'interno del percorso qui proposto. Il tutto nella convinzione che solo attraverso tale analisi sia possibile verificare la coerenza e l'effettività della capacità di incidere e di operare dei processi deliberativi, della loro materialità

intesa come logica d'azione che rappresenta una risposta nuova ai mutamenti dell'azione pubblica (Ianni, 2004).

## **7.2. Sintesi di un processo: le tappe verso la costituzione del Tavolo della cultura**

Dopo la delibera del Consiglio comunale del dicembre 2004 che approva gli obiettivi contenuti nel Piano generale di sviluppo in ambito culturale, l'assessorato alla cultura decide di convocare una prima riunione con i soggetti culturali che operano sul territorio di Forlì, in convenzione con il Comune. L'obiettivo è quello di cominciare a confrontarsi con quelle realtà che hanno una relazione più strutturata con la pubblica amministrazione per valutare l'esperienza passata, per parlare del futuro e del rinnovo delle convenzioni e per cominciare a ragionare sul progetto del Tavolo della cultura:

Come afferma l'assessore alla cultura:

*"Ero partito semplicemente con l'idea di mettere attorno a un tavolo le realtà per conoscersi perché il primo passo è quello, non ce ne era altro. Avevo invitato quelle realtà che avevano già rapporti con l'amministrazione, avevano le convenzioni, formalmente c'era un sistema di relazioni e invitai per affrontare il tema di pensare che cosa fare insieme, a partire da un confronto. Solo che quello che non mi aspettavo era che si scatenasse in quel modo violento la polemica e l'attacco perché uno non avevo mai vissuto prima dall'interno quel mondo lì e quindi non conoscevo quale fosse il livello di guerra fredda e di conflitto che c'era; due non sapevo ancora che si fosse già organizzato un attacco politico che veniva portato avanti anche usando alcune persone contro di me vedi Danilo Rossi che poi si è manifestato dopo nel tempo man mano che sono venuti fuori le cose, che sono venute a conoscenza dei fatti, dalla denuncia anonima che mi era stata fatta, di cui qualcuno era già a conoscenza in quella sede" (A2).*

E' il 18 gennaio 2005 e nessuno si aspettava una reazione così aggressiva e conflittuale da parte delle realtà culturali chiamate e in generale dell'associazionismo cittadino. Oltre a una proposta di rinnovamento delle convenzioni e di un prolungamento della loro durata, insieme alla constatazione del vincolo delle risorse che risultano essere le stesse dell'anno precedente e ad

una richiesta da parte delle associazioni di migliorare anche la qualità e i rapporti tra Comune e operatori culturali, l'assessore lancia in quella sede la proposta di una maggiore collaborazione tra le realtà per costruire un progetto comune: che sia un cartellone teatrale condiviso o qualche evento da organizzare in particolari date<sup>201</sup>. In questa occasione si parla anche del sistema di *fund raising* che il Comune sta lanciando, su cui molti soggetti presenti mostrano dubbi, criticità e perplessità.

Dopo l'incontro inizia una campagna, che dura per mesi, di polemiche e critiche molto pesanti sulla carta stampata, rivolte al Comune, all'assessorato alla cultura attuale e precedente, al sistema di raccolta fondi e in generale alle politiche culturali cittadine. Non si coglie l'apertura della pubblica amministrazione nei confronti dei soggetti culturali, segno oggettivo di una discontinuità rispetto al passato, ma si rimarkano soltanto i segni della continuità sia per quanto riguarda politiche pubbliche<sup>202</sup> e gestione culturale. L'attacco è diretto e viene portato avanti dai maggiori attori culturali del territorio, anche da coloro che non sono stati convocati all'incontro ma che, da questo punto di vista, svolgono una funzione importante in città. L'appello dell'assessore di "Lavorare uniti"<sup>203</sup> e la promessa di un ruolo diverso della pubblica amministrazione come promotrice del tessuto culturale locale, tramite il supporto alle scelte e agli orientamenti dei soggetti culturali e un maggiore impegno rivolto alla conoscenza degli stessi, cadono un po' nel vuoto. E' difficile forse per gli attori culturali, non abituati al dialogo, credere in questo momento a un cambiamento, soprattutto quando ancora nulla di strutturale è mutato nel sistema che gestisce e governa la cultura a Forlì. Ciò che emerge dunque è da un lato la mancanza di collaborazione tra le realtà culturali e dall'altro il clima di diffidenza e scontro nei confronti della pubblica amministrazione, che viene vista come attore in competizione con i soggetti culturali<sup>204</sup>. Rispetto poi alla

---

<sup>201</sup> Nello specifico vengono segnalate tre date significative che sono il 31 dicembre, l'11 settembre e il periodo della prima grande mostra che si tiene a Forlì ai musei in San Domenico su un pittore forlivese.

<sup>202</sup> Leggi soprattutto distribuzione contributi e convenzioni, ma non solo.

<sup>203</sup> Corriere di Romagna, 21/1/2005.

<sup>204</sup> Il Comune gestisce direttamente il teatro e quindi viene visto come un concorrente rispetto alle altre due strutture private della città. Questa visione è condivisa oltre che dagli attori teatrali privati anche da

distribuzione delle risorse eventualmente raccolte con il *fund raising* emerge la paura delle realtà professionali di una mancanza di trasparenza nella gestione di quello che diventerà il Fondo per la cultura (vedi capitolo 6) e il timore di venire considerate e trattate alla stregua di chi si occupa di cultura secondo modalità *no profit* e amatoriali e con bisogni di sopravvivenza diversi<sup>205</sup>.

Dopo questo incontro la strategia della pubblica amministrazione si rimodella in base ai nuovi fattori emersi: si consolida ancora di più la necessità di un dialogo con le realtà culturali e si iniziano a prendere le distanze dal passato, soprattutto in termini di gestione dei rapporti e di distribuzione dei finanziamenti. Intanto sui giornali continua il botto e risposta tra Comune (sindaco, assessorato e tecnici) e professionisti o associazioni culturali. Nel dibattito entrano anche gli altri attori della città direttamente coinvolti nella cultura o nella vita sociale. Si tratta dei partiti sia di maggioranza che di minoranza, delle associazioni di categoria, della Fondazione Cassa dei Risparmi, del Liceo musicale della città, dei consiglieri comunali, ecc.: tutti salgono sul carro della polemica, alcuni per smorzare i toni e ristabilire il dialogo, altri per alimentare la conflittualità anche strumentalmente, altri ancora per farsi notare e riuscire ad avere visibilità e maggiore credito.

Lo scontro verte soprattutto sulla distribuzione "diseguale" delle risorse pubbliche nei confronti di associazioni culturali forti, magari non del territorio, che organizzano grandi eventi di richiamo, a detrimento di associazioni più piccole, locali che si occupano di far crescere il talento in città. Anche se la realtà è più complessa di come viene tratteggiata, il dibattito in realtà avrà anche effetti sulle scelte politiche pubbliche<sup>206</sup> ma, soprattutto, aprirà ancora di più la strada all'idea che occorre confrontarsi, aprirsi al dialogo con le realtà che operano nel mondo della cultura. E paradossalmente le polemiche, forse nate per destabilizzare, in un certo senso rafforzano le posizioni della pubblica

---

altre associazioni minori che faticano a farsi concedere il teatro come spazio per i loro programmi culturali. In realtà il teatro aprirà molto alle associazioni cittadine a partire dall'ultimo mandato amministrativo.

<sup>205</sup> Altro tema sarà il timore di vedere un restringersi delle risorse provenienti dallo stesso mercato dal quale anche loro attingono per le loro attività.

<sup>206</sup> Le convenzioni saranno infatti riviste e non si confermerà la stessa distribuzione di risorse agli stessi soggetti del passato.



amministrazione, indirizzandola verso un'accelerazione del processo di costruzione del percorso partecipativo, quasi a dimostrazione che i momenti di dibattito e confronto, anche se conflittuale, possono aiutare l'azione pubblica.

In risposta all'ampia ed abbondante dialettica, anche se soprattutto mediatica, nel maggio del 2005 l'amministrazione decide di indire la Prima Conferenza cittadina sulle politiche culturali coinvolgendo non solo i cittadini, ma rivolgendosi in modo specifico ai soggetti culturali. In preparazione della conferenza l'assessorato prepara diversi materiali da distribuire: una raccolta della rassegna stampa uscita sui giornali che mostra il lungo e articolato dibattito, uno studio di Nomisma sul sistema museale (commissionato dalla precedente amministrazione), una *survey* che ha per oggetto le realtà culturali (vedi cap. 6), una mappatura delle stesse realtà, alcune interviste a interlocutori conosciuti nel panorama cittadino, oltre che materiale relativo alle linee di indirizzo politico dell'amministrazione in ambito culturale. Una volta conclusasi la Conferenza cittadina, con lo stesso intento di trasparenza e di apertura verso l'esterno saranno distribuiti a tutti i partecipanti iscritti, anche gli atti del convegno<sup>207</sup>. In questa sede si discute di politiche culturali ma, soprattutto, del Tavolo della cultura e del percorso che dovrà essere attivato. Le modalità, la tempistica e l'articolazione precisa dei vari momenti non sono ancora chiare, ma il fine a cui tendere sì, almeno da parte dell'assessorato alla cultura:

*"L'idea dell'obiettivo l'avevo già abbastanza chiara fin dall'inizio come punto di arrivo perché veniva dall'esperienza che avevo fatto da oltre dieci anni con tutto il mondo del terzo settore, del forum. Quindi io un modello in testa ce l'avevo ben preciso di cosa intendo per partecipazione, per protagonismo attivo propositivo della società civile dei vari settori... Il percorso lo avevo avviato partendo da come si fa normalmente mettendosi attorno a un tavolo per cercare di parlare per cercare capire i punti di vista per avere anche il polso della situazione, per capire il punto di partenza di un percorso. Poi scoppiò quello che scoppiò e a quel punto decisi di sfidarli in campo aperto, convocando la prima conferenza cittadina sulla cultura e chiamare tutti a dare la loro per avere in quella sede una base di partenza del percorso e proporre un modello fondato su una partecipazione pensata come un esercizio della rappresentanza e quindi*

---

<sup>207</sup> Si tratta di gesti simbolici e in parte scontati ma che risultano nuovi per l'amministrazione pubblica in questo settore e alludono a nuove modalità di gestire le questioni legate alla cultura e a una nuova volontà di essere trasparenti e maggiormente disponibili e aperti al dialogo.

*il tavolo, l'elezione, la costruzione di un percorso partecipativo per arrivare a costruire un sistema di rappresentanza che non esisteva, rappresentanza democratica" (A2).*

Oltre al sindaco, all'assessore e alla Fondazione<sup>208</sup> non intervengono altri dipendenti comunali, ma le stesse associazioni culturali che cominciano a portare il loro contributo al processo che sta per nascere. L'intento è chiaro ed è quello di aprirsi all'esterno, coinvolgendo i soggetti culturali, con cui cominciare a confrontarsi. Forse per il disegno del *setting* deliberativo che si aveva in mente o forse per evitare polemiche ulteriori nei confronti della componente tecnica del settore cultura da parte delle associazioni o forse ancora perché il processo che ci si appresta ad iniziare viene inteso come qualcosa di politico più che di amministrativo, fatto sta che gli operatori della pubblica amministrazione non vengono coinvolti nel dibattito di quella conferenza. E come vedremo, anche in seguito, questa tendenza sarà una costante di tutto il percorso.

Dopo la Conferenza cittadina si dà ufficialmente avvio alla seconda fase del percorso costituente del Tavolo della cultura che prevede appunto la creazione e l'istituzione di tale strumento partecipativo. Sempre nell'ambito dello stesso processo di istituzione, in considerazione dell'ampio dibattito sulle attività musicali<sup>209</sup> e teatrali<sup>210</sup>, emerso anche nella Conferenza cittadina, prende avvio un percorso partecipativo di discussione relativo alle attività musicali e teatrali, con l'istituzione del Tavolo della musica (allargato e tecnico) e del Tavolo del teatro.

Mentre il Tavolo della musica allargato coinvolge tutte le realtà del territorio attive in campo musicale (n°21) e ha l'obiettivo di discutere, confrontarsi e individuare linee di orientamento, in una prospettiva di medio e lungo periodo,

---

<sup>208</sup> Il programma della Conferenza viene distinto in due parti: la prima dedicata alla presentazione delle politiche culturali e di un caso, quello della città di Lille, di rinascita a partire proprio dal fattore cultura. Accanto al rappresentante della città, parlano anche studiosi di economia della cultura. L'intento è quello di cercare di portare il livello della discussione sul futuro della città. La seconda parte viene invece dedicata al dibattito in città e alla costruzione del percorso che porterà all'istituzione del Tavolo della cultura.

<sup>209</sup> Una delle critiche maggiori che emerge è quella di non avere in città una stagione concertistica, ma di lasciare che siano le singole associazioni, orchestre, bande ecc. a organizzare concerti musicali in città nell'ambito della loro programmazione.

<sup>210</sup> In effetti il tema delle attività teatrali è molto sentito in città sia per l'ampia presenza come abbiamo detto di associazioni e imprese che fanno teatro a vari livelli sia per la stessa configurazione del sistema teatrale (un teatro pubblico e due privati).

riunendosi periodicamente durante l'anno con il coordinamento dello stesso assessore alla cultura, viene attivato anche un Tavolo più ristretto, il Tavolo tecnico della musica, coordinato dal Liceo Musicale e partecipato da quelle realtà (n° 7) che, da almeno tre anni, *"organizzano in modo regolare e continuativo attività concertistiche, operando attivamente nel panorama musicale della città"*. Il compito del Tavolo tecnico, tenendo conto anche delle indicazioni emerse dal Tavolo della musica allargato, sarà quello di mettere insieme i soggetti musicali per costruire un "cartellone" di concerti ed eventi musicali della città, per la stagione 2006 - 2007. Il Tavolo della musica – nella versione allargata e tecnica - svolge complessivamente nove incontri, da dicembre 2005 a maggio 2006.

Il Tavolo tecnico del teatro a cui partecipano gli attori legati all'ambito teatrale del territorio (n°17), coordinato da Ater Emilia Romagna, ha l'obiettivo, invece, di ragionare su nuove ipotesi organizzative e gestionali e in particolare sull'idea del passaggio da una gestione diretta del Teatro Diego Fabbri, a una nuova forma di gestione partecipata e in collaborazione con le realtà culturali che operano in ambito teatrale sul territorio romagnolo, oltre che con i principali attori economici e istituzionali interessati. Il Tavolo si riunisce cinque volte (da dicembre 2005 a maggio 2006) e oltre a ragionare sulla costituzione di una Fondazione, riflette su due proposte, emerse durante il dibattito, relative all'organizzazione di :

- una Rassegna teatrale che coinvolga tutte le realtà che gestiscono un teatro nel territorio comprensoriale;
- un Festival che coinvolga non solo le realtà dell'ambito più strettamente teatrale, ma che incentrandosi su una idea importante che possa unire in un intento comune le diverse realtà che vorranno partecipare, possa essere eventualmente realizzato in un futuro prossimo.

Tali proposte hanno soprattutto l'obiettivo di attivare un dialogo più stretto tra le associazioni e un lavoro congiunto, in vista dell'istituzione della Fondazione.

A fianco della costituzione dei tre Tavoli si dà avvio al percorso partecipativo per la costituzione del Tavolo della cultura (vedi mappa grafica 1) con una assemblea plenaria alla fine di febbraio a cui sono invitate tutte le realtà culturali del territorio. In questa iniziativa vengono presentate le principali tappe del percorso, con l'articolazione degli incontri previsti (vedi tab. 1), il documento di base redatto dall'assessorato, che propone alcuni temi di discussione e di riflessione e l'articolazione del lavoro in tre gruppi di discussione a cui le singole realtà possono iscriversi. L'ampia partecipazione porta all'adesione di 81 soggetti culturali (vedi tab. 3) che si suddivideranno nei tre gruppi di lavoro secondo le diverse linee tematiche proposte:

- cultura e politiche sociali, economiche e territoriali;
- cultura, Università e formazione;
- cultura e relazioni internazionali.

Lo scopo di questi lavori è quello di arrivare ad un documento finale che sia il frutto della riflessione e del dibattito sui temi proposti e su quelli che eventualmente emergono come salienti. La piattaforma dovrà costituire la base per un confronto successivo in sede di Tavolo della cultura che è già stato disegnato come luogo in cui, accanto alle rappresentanze delle realtà culturali, si siederanno anche le parti sociali, le associazioni di categoria e le istituzioni interessate come Provincia, Camera di Commercio, Università ecc.

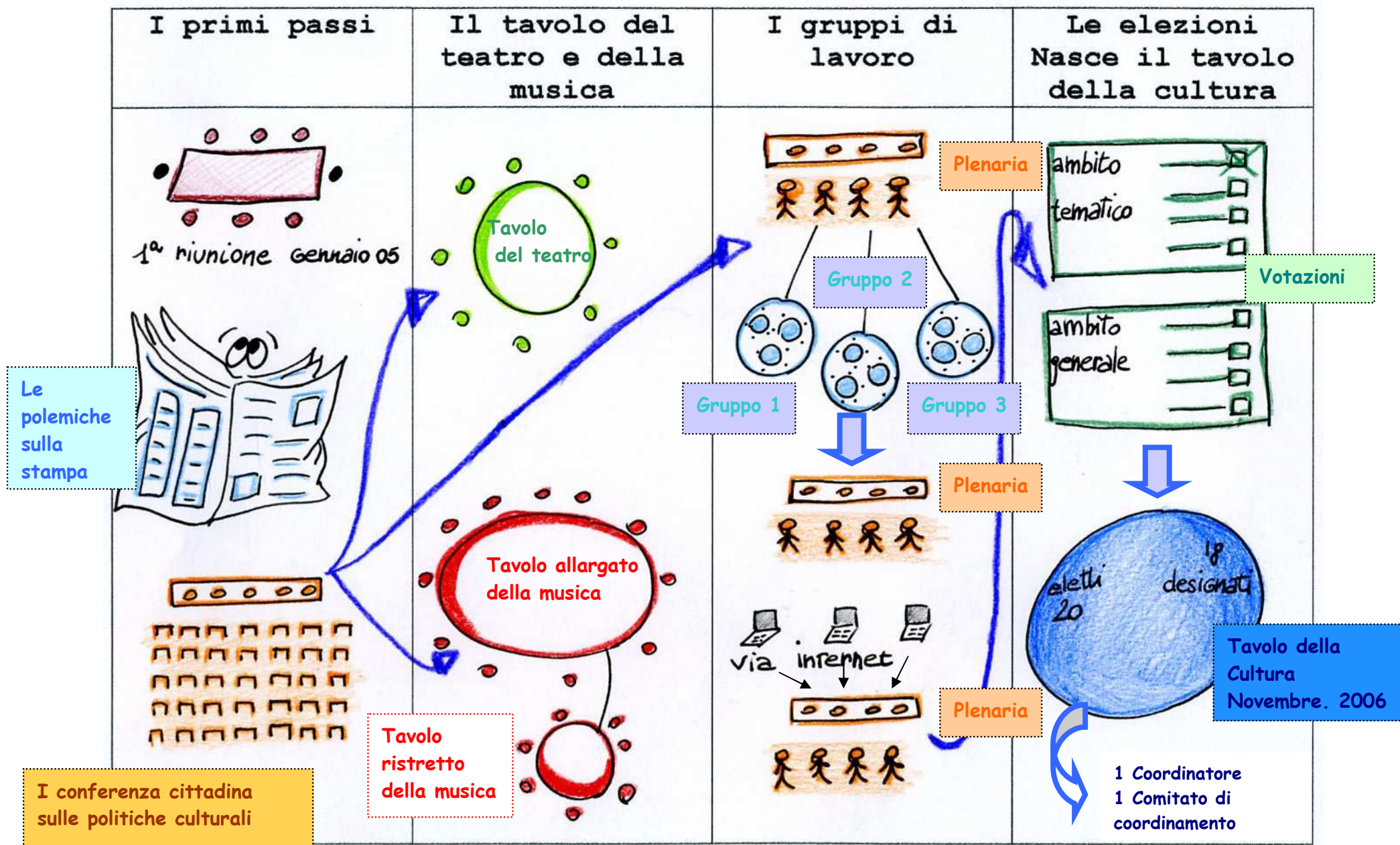
Accanto a questo documento si stila anche un regolamento delle forme e delle modalità della rappresentanza che stabilisce la cornice normativa in base alla quale svolgere le elezioni dei rappresentanti.

Ma procediamo ora con l'analisi dei singoli passaggi nel loro svolgimento concreto.

Tab. 1 - ... Verso il Tavolo della Cultura

Tab. 1° ... Verso il Tavolo della Cultura								Calendario appuntamenti
	mag-05	dic-05	gen-06	feb-06	mar-06	apr-06	mag-06	
	1° FASE	2° FASE						
1								
2								
3							Verso il tavolo della Cultura 2°Plenaria	
4								
5								
6					Gruppo 2	Gruppo 1		
7					Gruppo 3			
8								
9					Gruppo 1			
10						Gruppo 2		
11								
12			Tavolo musica allargato					
13				Tavolo tecnico musica		Tavolo teatro		
14								
15		Tavolo musica allargato			Tavolo tecnico musica			
16								
17								
18								
19			Tavolo tecnico musica					
20								
21					Gruppo 3			
22		Tavolo teatro			Tavolo teatro			
23					Gruppo 1		Verso il tavolo della Cultura 2°Plenaria	
24								
25								
26								
27	I Conferenza cittadina			Tavolo tecnico musica	Gruppo 2	Tavolo tecnico musica		
28	I Conferenza cittadina			Verso il Tavolo della Cultura 1°Plenaria				
29					Tavolo tecnico musica			
30								
31					Gruppo 3			

Mapa grafica 1 - Le tappe del processo partecipativo



Sito web - info sul processo

Sito web - info sul processo

### ***7.3. Il tavolo della musica e il tavolo del teatro: partnership o partecipazione tra gli attori culturali del territorio?***

L'istituzione di questi due tavoli risponde a esigenze concrete che la pubblica amministrazione sente di dover affrontare con tempi più snelli rispetto a quelli del Tavolo della cultura che richiede, invece, un maggior sforzo di tipo organizzativo e di elaborazione dell'impianto complessivo. L'obiettivo per la pubblica amministrazione è innanzitutto dare avvio a un percorso di democrazia partecipata che rappresenti, come già sottolineato, una forte azione di discontinuità, di presa di distanza rispetto al passato, almeno per quanto riguarda i rapporti instaurati con l'associazionismo e le imprese culturali. Con il Tavolo sia della musica (allargato e tecnico) che del teatro si vogliono, però, altresì porre le basi per una progettualità della città che consenta una razionalizzazione e un recupero di risorse economiche. Anche pensando al sistema di raccolta fondi il Comune è consapevole che una frantumazione dell'offerta non aiuta, infatti, la raccolta di risorse, mentre un'immagine complessiva delle attività musicali e teatrali della città va in questa direzione.

Il Tavolo del teatro si incontrerà sempre nel foyer del Teatro civico insieme all'assessore alla cultura e al dirigente del Servizio Politiche culturali e in alcune occasioni del presidente dell'Ater Emilia Romagna, mentre quello della musica allargato effettuerà i suoi incontri presso la sala della giunta, nella residenza comunale, insieme all'assessore alla cultura che lo coordina, al presidente del Liceo musicale e al dirigente o al funzionario del servizio politiche culturali. Il Tavolo della musica ristretto si terrà sempre presso il Liceo musicale della città alla presenza costante del dirigente o del funzionario del servizio politiche culturali e del presidente del Liceo musicale, in veste di coordinatore. La scelta dei luoghi non è casuale, ma rientra in una logica di valorizzazione del bene pubblico come risorsa della collettività. In questo senso anche la decisione di affidare il coordinamento alla scuola musicale pubblica e di svolgere gli incontri presso la sua sede rappresenta un primo passo verso la promozione e la

rigenerazione di una istituzione pubblica che nelle passate gestioni era stata quasi dimenticata. Anche la scelta della sala della giunta presso la residenza comunale o del teatro vanno nella direzione di affermare una gestione pubblica, aperta a tutti, di spazi che simbolicamente, invece, sono considerati spazi chiusi al dibattito, alla discussione, aperti semmai alla fruizione del pubblico.

Non saranno adottate metodologie particolari nello svolgimento di tali incontri, ma gli attori si siederanno attorno a un tavolo o comunque si disporranno in modo circolare nello spazio a disposizione; discuteranno chiedendo la parola, dopo un'iniziale introduzione da parte della pubblica amministrazione. Ogni incontro sarà verbalizzato e il verbale sarà inviato a ciascun soggetto aderente al tavolo; l'organizzazione e la convocazione degli incontri, così come la verbalizzazione, sarà curata direttamente dall'ufficio dell'assessorato alla cultura.

Per quanto riguarda le *attività musicali* la mancanza di una stagione concertistica è la principale problematica che porta alla costituzione dei due tavoli. Tuttavia il tavolo allargato che, sulla carta, ha lo scopo di raggruppare tutti i soggetti che a vario titolo si occupano di musica in città, per discutere, confrontarsi e individuare linee di orientamento in una prospettiva di medio e lungo periodo, in realtà sarà convocato solo tre volte e più che altro funzionalmente all'avvio del tavolo tecnico più ristretto.

La speranza aperta con l'insediamento<sup>211</sup> di avviare un dibattito proficuo e ampio su questi temi viene disillusa. Lo scopo preciso e in parte dichiarato, per quanto riguarda i compiti specifici del tavolo tecnico, è quello di creare con il contributo delle associazioni "storiche" una proposta di cartellone musicale, inteso come stagione concertistica presso il teatro della città. Questo comporterà che sia il livello dei problemi che le tematiche trattate siano strettamente di carattere tecnico e non tocchino i temi più vasti legati alla

---

<sup>211</sup> Soprattutto per quanto riguarda quei soggetti che pur svolgendo un'ampia attività in questo settore tuttavia non hanno avuto in passato rapporti con la pubblica amministrazione.



musica, alla sua fruizione, alla formazione in questo ambito, se non in modo molto laterale e sbrigativo.

Non discutendo di questi temi, viene a mancare una loro visibilità e un riconoscimento della loro portata pubblica: il tutto viene riportato alla dimensione tecnica, al raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Non emergono "pubblici" portatori di interessi e le varie anime della città, così come i diversificati bisogni musicali, non si affermano: ad esempio nessuno reclama, pubblicamente, una maggiore differenziazione delle attività musicali e concertistiche che si vanno programmando nel cartellone della città. Il caso più eclatante è il discorso legato al pubblico e alla musica giovanile, che rimane un tema assolutamente non trattato e relegato in sfere di competenza diverse da quelle della cultura e in parte anche del servizio pubblico. Il motivo risiede da un lato nella stessa frammentazione dell'azione pubblica su questi temi che vede, ad esempio, separati l'assessorato alla cultura con quello dei giovani, e oltre che separati, anche scarsamente comunicanti. E dall'altro dalla impostazione data in questo caso al dispositivo partecipativo e agli obiettivi posti alla base: al fatto, ad esempio, di aver ristretto il numero dei partecipanti a pochi soggetti che in città trattano un certo tipo di musica e non altri e al fatto che la pubblica amministrazione in questo caso abbia già prestabilito, anche se non nei dettagli, l'obiettivo da raggiungere; che ci sia dunque la richiesta di un tipo di partecipazione *problem solving* più che *problem setting*.

Il Tavolo allargato non verrà più convocato, dopo i primi incontri, se non per un riscontro sulle riflessioni e sui risultati del lavoro svolto dal tavolo ristretto<sup>212</sup> e la sua funzione, ancorché non espletata in pieno durante il periodo transitorio in cui si è andato costituendo il Tavolo della Cultura, sarà inglobata nel Tavolo della Cultura. Il Tavolo tecnico continuerà, invece, a essere convocato anche negli anni successivi per portare avanti la stagione concertistica: gli attori si riuniranno dapprima tutti insieme e successivamente singolarmente con il Dirigente del Servizio Politiche culturali per verificare il calendario dei concerti

---

<sup>212</sup> Viene convocata una terza seduta il 13 luglio 2006 ma, sia per il periodo estivo, che probabilmente per il ruolo che viene loro ritagliato, anche in vista dell'istituzione del tavolo della cultura, i presenti all'incontro sono davvero pochissimi, la maggior parte appartenenti allo stesso tavolo tecnico ristretto.

proposti, oltre che gli aspetti promozionali che il Comune mette a disposizione. In sintesi diventa un'azione tecnica finalizzata alla realizzazione della stagione concertistica, che si consolida e si istituzionalizza nel tempo.

Dal punto di vista dell'obiettivo (raggiunto con 8 incontri che si sono svolti da gennaio a maggio) quest'ultimo Tavolo raggiunge il suo scopo "minimo". Nonostante si dichiari che:

*"Ci sono diversi livelli di obiettivi che si possono perseguire.*

*Ad un primo stadio ciò che può essere fatto è lo scambio di informazioni per ciò che attiene le attività già programmate e la conseguente collaborazione tra le diverse associazioni.*

*Un secondo livello è quello di individuare dei temi su cui lavorare per costruire un progetto comune da presentare al Comune.*

*Un terzo livello è tracciare, tenendo conto delle linee emerse dal Tavolo allargato, un'identità culturale - musicale della città e su queste basi elaborare un progetto per la città, per quanto attiene la musica classica. In questa prospettiva ogni realtà culturale dovrebbe apportare il proprio contributo, secondo la propria esperienza e specificità. In questo modo ogni progetto presentato dai singoli soggetti culturali dovrà misurarsi con il "cartellone" che verrà elaborato dal Tavolo tecnico della musica<sup>213</sup>,*

lo scopo perseguito dal Comune insieme al Liceo musicale è quello di far dialogare i soggetti culturali per mettere in piedi il cartellone musicale della città, mentre la pubblica amministrazione si impegna a mettere a disposizione il teatro civico, la promozione, la gestione abbonamenti e il servizio biglietteria. Le associazioni dal canto loro, oltre che occuparsi della loro stagione artistica consueta, accetteranno di mettere in cartellone quegli spettacoli che ritengono più all'altezza. In questo tavolo ricopre un ruolo importante il Liceo musicale, che considerata un'istituzione pubblica in campo musicale, si pone come soggetto *super partes* in grado di mediare i conflitti e di trovare una via di uscita ai problemi. Si parlava prima di obiettivo minimo perché la discussione tra le associazioni non raggiunge mai contenuti elevati, in questo Tavolo non si parla mai di identità culturale – musicale della città così come non si individuano mai, come emerso dal tavolo allargato:

---

<sup>213</sup> Tratto dal verbale dell'incontro del tavolo tecnico del 19/1/06.

*"temi estetici di lavoro che siano utili per costruire il cartellone unico. Occorre lavorare anche per la musica, così come è stato fatto per la Mostra del Palmezzano. Non è detto che si debba scegliere un tema molto specifico (ad es. Mozart considerato il 2006 Anno mozartiano), ma il tema potrebbe essere più generico (ad es. "Verso la città della musica") in modo da poter coinvolgere anche quelle associazioni che non si occupano strettamente di musica classica"<sup>214</sup>.*

In questo senso le realtà culturali coinvolte non arriveranno mai a formare un cartellone musicale costruito a partire da idee comuni o da un orientamento artistico comune. I motivi sono numerosi tra cui anche il fatto che vi è un coordinamento del gruppo e non una direzione artistica, fondi e investimenti pubblici inadeguati, una politica culturale che non va in quella direzione, ma anche la mancanza di capacità delle stesse realtà culturali di coordinarsi, di collaborare e lavorare insieme in una visione più allargata e prospettica che vada oltre la difesa della propria autonomia e attività individuale. Anche l'incertezza, l'indeterminatezza delle risorse pubbliche e del ruolo della pubblica amministrazione più volte ribadita in quella sede dai soggetti culturali, senz'altro non contribuisce a creare un clima sereno e disteso, oltre che un risultato di livello superiore.

Se non si toccano questioni così alte e strategiche tuttavia dai lavori emergono alcuni temi rilevanti<sup>215</sup>. Nonostante non si riesca a lavorare in modo approfondito anche su tali temi, per mancanza di risorse adeguate in termini di competenze e di tempo, tuttavia si rileva che le iniziative individuate, che si discostano dall'obiettivo iniziale<sup>216</sup>, non trovano nemmeno supporto da parte della pubblica amministrazione a causa probabilmente di problemi derivanti da ristrettezze economiche ma anche rispetto a orientamenti di politica culturale.

E' bene, inoltre, sottolineare come anche il clima tra i soggetti che partecipano al tavolo tecnico della musica sia tra i più accesi soprattutto in tema di spartizione delle risorse e come questa questione mini la possibilità di collaborazioni e di condivisione tra gli stessi attori. Inoltre nei rapporti tra i vari

---

<sup>214</sup> Tratto dal verbale del tavolo allargato del 10/1/06.

<sup>215</sup> Come, ad esempio, quello della formazione e degli incontri tematici rivolti agli spettatori.

<sup>216</sup> Ci si riferisce qui all'organizzazione di eventi di formazione e di incontri collegati alla stagione musicale che prende avvio dagli incontri realizzati da dicembre 2005 a maggio 2006.

soggetti incide sicuramente la questione connessa alla natura diversa degli organismi e al tipo di obiettivi di fondo e di attività svolta<sup>217</sup>. Gli attori, in questo senso, diffidenti gli uni nei confronti degli altri, sono spesso ritornati sui loro passi e, anche dopo una serie di incontri, le loro richieste sono quelle di ribadire posizioni, concetti e obiettivi che sembravano chiariti inizialmente per quanto riguarda ruolo del Comune, ruolo dei soggetti culturali, ecc.

Nonostante le difficoltà si raggiunge comunque un risultato positivo, impensabile magari fino a qualche tempo prima, viste le premesse. Tale risultato è molto legato al tipo di rapporti che si sono venuti a creare nel tavolo con il passare degli incontri. In questo senso ha avuto un ruolo molto importante il coordinatore che ha contribuito a mettere in risalto una prospettiva di condivisione più che di competizione, sottolineando costantemente gli aspetti comuni più che le differenze tra gli attori, cercando in questo senso di stimolare se non una reale collaborazione e uno spirito di partecipativo, almeno una *partnership* tra gli attori:

*“Si è fatto un lavoro serio e si è trovato un accordo su alcuni punti fondamentali come quello di non competere per avere più pubblico, ma di collaborare per ampliare il target di riferimento e di coordinarsi nelle iniziative per quanto possibile, tenendo conto delle diversità delle due tipologie di realtà musicali presenti al tavolo: chi produce musica e chi organizza”<sup>218</sup>”.*

Nonostante dunque il risultato ottenuto e un miglioramento seppur superficiale dei loro rapporti l'obiettivo di lavorare insieme, quello non è stato raggiunto come ci conferma un intervistato:

*“Secondo me è scattata questa idea che poi c'è anche nell'iniziativa un invito a teatro che è l'idea di promuovere insieme, non di pestarsi i piedi promuovendo per conto proprio, ma non di lavorare insieme, perché nella stagione concertistica, ad esempio, che è un cartellone unico la Società amici dell'arte presenta i propri concerti, l'associazione Forlì per Giuseppe Verdi presenta i propri concerti, l'associazione Maderna presenta i propri concerti che fa anche per la Fondazione... Lo scopo era che quello fosse la base di partenza, invece per il momento quella sembra essere la finalità” (A9).*

---

<sup>217</sup> Si tratta ancora una volta della distinzione tra chi produce e chi organizza e distribuisce eventi.

<sup>218</sup> E' il coordinatore del tavolo che parla – Verbale del 29/3/2006.

Per quanto riguarda, invece, il Tavolo del Teatro in presenza di conflitti soprattutto tra chi fa teatro in maniera professionale e può avvalersi di una struttura stabile e chi invece, compagnia amatoriale o semi-amatoriale non si avvale di un proprio spazio fisico, la pubblica amministrazione decide di far coordinare, almeno in una prima fase, il Tavolo dal presidente di Ater, l'Associazione teatrale Emilia Romagna. Se l'obiettivo iniziale è quello di discutere e verificare le condizioni di fattibilità del progetto che prevede l'istituzione di un nuovo soggetto di natura privatistica (Fondazione di partecipazione) che assuma la gestione diretta delle attività teatrali del Diego Fabbri, un soggetto che preveda la partecipazione e la collaborazione degli enti, delle istituzioni e delle realtà che operano nel territorio, in realtà l'argomento andrà ad esaurirsi nel giro di due incontri per lasciare spazio alla realizzazione di un obiettivo molto più concreto. Le ragioni di questa inversione di rotta sono molteplici: quelle della complessità del tema, della sua astrattezza in base all'apporto e al contributo che concretamente i soggetti seduti al tavolo possono dare, dei tempi che non sono ancora maturi dal punto di vista della pubblica amministrazione. Si opta, dunque, per lavorare su una proposta della stessa pubblica amministrazione, così come si è fatto per la musica, relativa alla costruzione di un progetto teatrale comune. L'idea di fondo è quella di sviluppare anche i piccoli teatri del territorio oltre a quella di "allenarsi" a fare rete, a collaborare congiuntamente: nella realtà quest'ultima logica sarà solo formale e non sostanziale. Tra l'obiettivo di organizzare una rassegna di teatro trasversale o un festival, infatti, prevale il primo per diversi motivi. L'idea alternativa di lavorare attorno a un Festival, sebbene più interessante e maggiormente coinvolgente, sia per i singoli attori culturali che per la città stessa, in realtà non viene presa in considerazione in modo concreto, né dagli stessi soggetti culturali (quelli più affermati soprattutto) né dalla stessa pubblica amministrazione. Probabilmente i tempi sono ancora prematuri.

Le due proposte sono profondamente differenti tra di loro e richiedono perciò anche un impegno pubblico e privato in termini di responsabilità, di maturità e risorse molto diverso:

*"Il Festival richiede un'anima artistica, un precipitato artistico perché non si tratta di mettere insieme quello che capita"*

*"La Rassegna è pluricentrica e si basa sulla autonomia dei teatri. Il Festival deve essere tematico e ha bisogno di una direzione artistica o di una scelta poetica collettiva".*

*"Rassegna è una promozione di cose già esistenti mentre il Festival si occupa di una nuova capacità artistica di produzione, si basa su una vivacità culturale"<sup>219</sup>.*

Nonostante non tutti i soggetti siano d'accordo, soprattutto alcuni fra quelli che lavorano professionalmente, viene portata avanti l'idea della Rassegna, che riguarda solo le realtà che già gestiscono una stagione teatrale, anche minima. Il sostegno del Comune, come per la stagione concertistica, è relativo al sostegno dei costi organizzativi e promozionali. Anche in questo caso abdicando a un lavoro più di tipo partecipativo e coinvolgente degli stessi attori in campo, si dirotta l'azione verso un assemblaggio, un'unione di spettacoli già confezionati da mettere all'interno di un'unica cornice, perdendo così l'occasione di creare qualcosa di nuovo, di allargare la platea degli attori<sup>220</sup> e di stabilire relazioni a partire da una conoscenza più approfondita delle singole realtà.

*"Adesso, sai, in questo momento vanno molto queste cose della rete nel comprensorio...la Provincia deve cercare di fare delle attività in questo senso perché è suo compito istituzionale, capito? E il Comune di Forlì si delinea un po' in tutti i campi, anche dove lavoro io attualmente, come comune capofila rispetto al comprensorio quindi anche con una vocazione che evidentemente il dirigente del servizio politiche culturali ha voluto cogliere, cioè ha detto: qui abbiamo delle realtà, abbiamo anche qualcuno che lavora fuori dal territorio, ci mettiamo tutti insieme, prendiamo due soldi dalla Provincia, facciamo bella figura, però di fatto al di là della rete non abbiamo creato niente di nuovo. Poteva essere un primo passo, bisognava lavorarci un po' meglio per affinarlo, invece ci siamo fermati lì. Doveva essere un modo per stimolare la messa in rete vera..." (A12).*

Quello che manca è proprio un clima, una fiducia, una conoscenza e un'esperienza di lavoro insieme che d'altra parte la pubblica amministrazione

---

<sup>219</sup> Tratto dal verbale del tavolo del teatro del 13/4/2006.

<sup>220</sup> Le caratteristiche che avrebbe dovuto avere il Festival erano infatti: un'idea centrale che guidi l'organizzazione del Festival e che unisca in un intento comune le diverse realtà che vorranno partecipare; un utilizzo di spazi teatrali non necessariamente tradizionali; un allargamento della partecipazione ad altri soggetti, ad esempio Naima o Tavolo della musica, a seconda del tema che si sceglierà del Festival ecc., ma anche Centro Diego Fabbri, Fiera di Forlì ecc. Il Festival avrebbe permesso, inoltre, alla città di vivere un ruolo più attivo e non solo quello di spettatore.

non creare senza il consenso degli stessi attori, ma soltanto cercare di stimolare creando le condizioni e le opportunità perché ciò possa accadere.

*"Ci vuole un po' più di fiducia anche reciproca, però noi siamo al punto che AAA non compra i miei spettacoli perché secondo lui fanno schifo, non li ha mai visti, quindi capisci come siamo messi; se non c'è rispetto reciproco, se non c'è fiducia reciproca, non possiamo andare tanto lontano. Il Comune ha fatto questa gran fatica di metterci insieme ma è proprio una cornice. E comunque BBB ha sempre remato contro e anche sul tavolo lui non è mai venuto perché i grossi poteri non hanno bisogno di questo tipo di rete anzi gli dà fastidio, lui non si è neanche candidato se non erro..." (A12).*

Ancora una volta hanno inciso su questa decisione soprattutto alcuni fattori:

- il ruolo della pubblica amministrazione in termini di risorse, ma anche di visione strategica, di politiche culturali promosse;
- la frammentazione del panorama culturale e i rapporti orientati all'autoreferenzialità dei soggetti privati; polverizzazione che diventa funzionale a mantenere e consolidare una certa strutturazione del panorama culturale dei soggetti rilevanti e del sistema di contribuzione pubblico;
- la resistenza da parte dei soggetti più affermati che hanno visto questo loro mettersi in gioco come un qualcosa di rischioso, come un confondersi con altre realtà non altrettanto professionistiche.

E su quest'ultimo punto molte sono le associazioni culturali che concordano sul fatto che le imprese non hanno collaborato, si sono tirate indietro non credendo nell'intero processo partecipativo:

*"Sempre dicendo che era una cavolata, che non serviva a niente, non è vero che non è servito a niente perché noi, secondo me, dei passi avanti li abbiamo fatti, li abbiamo fatti noi a discapito suo, forse per lui non è che non servivano a niente, lui l'ha visto come un modo per perdere un pochino terreno a livello locale; poi naturalmente lui, il suo...lui la sua attività la fa in altra sede, lui usa altri strumenti, li ha sempre usati e continua ad usarli e sortisce i suoi effetti e produce i suoi risultati. Per lui questo strumento qui era inutile se non addirittura dannoso. Però non è stato solo lui, non devo spezzare una lancia a suo favore perché lui non ha bisogno di essere difeso da nessuno, ma tutte le grosse organizzazioni hanno avuto questo atteggiamento perché*

*l'hanno visto come... Magari sono venuti di più ma comunque sono venuti perché volevano sapere che cosa succedeva, non perché volessero contribuire" (A12).*

*"È stata più la paura di perdere qualcosa da parte loro, non hanno capito che non c'era neanche da perdere, se si fossero messi in gioco potevano solo migliorare i propri rapporti con la città, con le associazioni, con i gruppi" (A12).*

Proseguiamo ora con l'analisi più dettagliata del percorso partecipativo che comprende i lavori svolti dai gruppi e le elezioni dei componenti il Tavolo della Cultura.

#### **7.4. La fase del lavoro dei gruppi tematici**

Gruppi tematici al lavoro nel Salone Comunale



Il primo appuntamento rivolto al mondo delle associazioni e delle imprese culturali si svolge presso una sala dell'Università alla presenza dell'assessore alla cultura, che lo ha convocato, e di tre professori dell'Università chiamati in qualità di esperti e conduttori del lavoro dei gruppi che si sta presentando alla platea.

In questa sede viene illustrato il disegno complessivo del dispositivo partecipativo<sup>221</sup> individuando attori, metodologia e fasi di lavoro. Attraverso un documento elaborato dall'assessorato in cui si tracciano sinteticamente i cambiamenti che sta attraversando la città nonché gli orientamenti connessi alle

<sup>221</sup> L'assessorato alla cultura si è avvalso dell'aiuto della stessa società di consulenza che aveva vinto il bando per il *fund raising* per la progettazione del *setting* deliberativo.



politiche culturali vengono esposte le linee tematiche che diventeranno il materiale su cui gli attori si confronteranno. Il tutto non prima di avere ribadito, almeno sommariamente, funzioni e ruolo del Tavolo della cultura e la natura di questo strumento che ancora a lungo però rimarrà tra i partecipanti, un oggetto sconosciuto o frainteso:

*“Il Tavolo della cultura che ci accingiamo a istituire è in questo senso espressione di questa dimensione della cooperazione e della socialità tra gli attori culturali e la nostra scelta, al di là dell’esistenza di altri modelli e della loro trasposizione in modo precostituito, opera in una precisa direzione che è quella di: includere le diverse forme ed espressioni della cultura della città; valorizzarne il contributo senza disperderne le specificità; definire un contesto comune, che favorisca lo scambio, l’assunzione di specifiche responsabilità in un programma di lavoro attorno alle priorità individuate” (A2).*

*“Come più volte ribadito, inoltre, voglio anche in questa sede chiarire che il Tavolo della cultura non nasce come organismo di rappresentanza di interessi individuali, come soggetto chiuso, ma anzi lega la sua esistenza e le sue potenzialità al suo inserimento all’interno di una piattaforma di obiettivi, in cui la cultura deve far crescere il suo ruolo e la sua capacità di essere vettore di nuove connessioni e forme di sviluppo” (A2).*

La cornice all’interno della quale viene lanciato il processo di tipo inclusivo è quella che si richiama alla partecipazione allargata strettamente legata al criterio della rappresentanza che sarà il principio posto alla base di tutto il processo.

Le linee tematiche che vengono presentate dagli esperti presenti, come anticipato, riguardano tre temi generali che coniugano la cultura con lo sviluppo sociale, economico e del territorio, con l’università e la formazione e con la dimensione internazionale della città. Si tratta in sostanza di temi che servono a fare riflettere sul ruolo della cultura in un’ottica che è quella dello sviluppo globale della città di Forlì e che ben si connette agli obiettivi programmatici delle politiche culturali, proposte dall’amministrazione. La cultura, cioè, vista come vettore di sviluppo, di innovazione e di competitività del sistema locale; come fattore di crescita in primo luogo dei cittadini e come strumento per l’attrazione e lo scambio verso l’esterno.

I gruppi di lavoro dovranno lavorare per raggiungere determinati obiettivi che sono relativi a:

- l'articolazione di punti strategici che andranno a costituire una visione complessiva di cui il Tavolo dovrà essere espressione;
- al consentire una partecipazione trasversale delle diverse espressioni della cultura della città, tale da porre i presupposti per una crescente integrazione orizzontale dell'offerta culturale cittadina;
- all'elaborazione di un documento risultato del dibattito e del confronto che consenta a sua volta il confronto degli attori culturali con gli altri attori sociali ed economici del territorio;
- al raggiungimento di un sistema di rappresentanza per il Tavolo della Cultura<sup>222</sup>. Due quindi sono i documenti che dovranno essere prodotti, risultato tangibile del lavoro di discussione nei gruppi: uno relativo alle linee e alle strategie di politica culturale – una sorta di agenda di azioni concrete per arricchire e ottimizzare lo sviluppo culturale della città - l'altro finalizzato all'elezione dei rappresentanti e all'organizzazione del Tavolo della cultura. Il funzionamento dei gruppi è gestito da tre figure di supporto: oltre all'esperto è previsto anche il facilitatore, che dovrà favorire il dialogo e il dibattito, mediando tra gli eventuali conflitti e supportando il lavoro tramite la preparazione dei materiali per gli incontri e la figura dei coordinatori. Questi ultimi devono essere eletti tra i partecipanti i gruppi di discussione come rappresentanti di ciascun gruppo. In tale ruolo il coordinatore è chiamato a collaborare all'elaborazione della relazione finale, a redigere assieme al facilitatore e all'esperto una sintesi delle opinioni espresse in ogni incontro e a predisporre assieme agli altri coordinatori un regolamento delle forme e delle modalità della rappresentanza.

Il pubblico presente, si tratta di 81 realtà culturali per un totale di 94 persone, accoglie bene i tre temi di discussione e le realtà culturali prima di

---

<sup>222</sup> Tratto dal documento ufficiale presentato durante la plenaria del 28 febbraio 2006.

lasciare la sala si iscrivono ad uno o più gruppi di lavoro (vedi tab. 2). C'è un grande fermento e la volontà degli operatori culturali appartenenti ai diversi soggetti di presidiare anche più ambiti, un po' per curiosità, per vedere cosa succede, un po' per essere visibili il più possibile, un po' per valutare tutto il procedimento e il comportamento della pubblica amministrazione. Alcuni, infatti, non hanno un atteggiamento aperto e disponibile, ma piuttosto si pongono sulla difensiva, pronti alla critica. Altri semplicemente dopo un primo momento di curiosità e dopo essersi iscritti ai gruppi si presenteranno soltanto ai primi incontri.

Il processo partecipativo si avvia così articolandosi in diversi momenti, secondo un approccio che gli esperti di metodologie partecipative definiscono a "fisarmonica": vedrà cioè il susseguirsi di momenti di discussione plenaria, in cui tutti gli attori sono chiamati a una sintesi complessiva del lavoro svolto fino a quel momento e di fasi di lavoro per piccoli gruppi di persone (dai 7 ai 10-15 soggetti). L'utilizzo di tale metodologia è finalizzata soprattutto a favorire l'intervento anche di persone meno abituate a discutere in pubblico, riducendo la monopolizzazione del discorso da parte di personaggi più carismatici, più esperti o più soliti a presidiare situazioni del genere e permettendo, in generale, di mantenere separati e di non concentrare i punti di vista simili, almeno quelli derivanti dall'appartenenza a uno stesso organismo.

Le azioni che si sono susseguite nei diversi gruppi tematici sono state:

- 1) elezione del coordinatore del gruppo;
- 2) discussione in piccoli gruppi;
- 3) discussione in plenaria.

Non tutti gli incontri hanno rispettato l'alternarsi dei due momenti discorsivi, soprattutto per l'ampiezza dei temi proposti e per l'interesse crescente dei partecipanti che li ha condotti a discutere sempre più approfonditamente e animatamente man mano che si procedeva. In generale si può affermare che

tenendo conto dei tre incontri, i temi presentati sono stati trattati ed esauriti nella loro complessità quasi da tutti i gruppi. Oltre ai temi proposti, però, i gruppi hanno discusso anche del ruolo e delle funzioni del Tavolo della cultura, anche se non previsto esplicitamente. Proprio tale argomento ha suscitato le maggiori perplessità, per la mancanza di chiarezza e per il timore che fosse già stato deciso tutto dalla pubblica amministrazione. Forse quello che è mancato è stata una strutturazione del tema specifico come argomento di discussione anche da parte dei gruppi, anche se la proposta scritta, elaborata dai coordinatori e dall'assessore, come previsto e annunciato nella prima riunione di fine febbraio, contenente queste indicazioni, è stata comunque posta al vaglio e alla valutazione di due plenarie. In realtà sono state soprattutto le imprese culturali, maggiormente preoccupate dal problema della rappresentanza al Tavolo della cultura, che si sono dimostrate critiche sul fatto che il documento nascesse da un così ristretto numero di persone <sup>223</sup>.

La prima azione che viene fatta negli incontri iniziali dei tre gruppi è la nomina del coordinatore, figura che riveste un ruolo sicuramente importante, poiché dovrà collaborare, come si diceva con l'assessore all'elaborazione del documento relativo alle regole di costruzione della rappresentanza e perché dovrà tenere le fila del dibattito. E' per tali ragioni che è importante che sia riconosciuta e legittimata almeno dalla maggior parte dei partecipanti. E' il primo momento in cui le associazioni e le imprese culturali si trovano faccia a faccia, in una dimensione informale, anche se in una sede ufficiale presso locali pubblici e sedi istituzionali del Comune, in spazi che non prevedono la presenza di figure dell'amministrazione né nella sua componente tecnica né in quella politica. Sebbene operino a livello culturale da tanti anni in città, non si conoscono bene, alcuni addirittura non si sono mai visti.

La difficoltà dunque iniziale è proprio quella della votazione del coordinatore che è la prima azione prevista dagli organizzatori e in particolar modo tale difficoltà si avverte durante il primo incontro, fra quelli previsti, che è quello del

---

<sup>223</sup> Dal lavoro dei tre coordinatori e dall'assessore alla cultura.

gruppo 2 dedicato alla cultura, all'università e alla formazione. Nella sala c'è un po' di smarrimento, un po' di confusione, la domanda che aleggia è: "Come si fa a votare una persona che deve coordinarci, senza conoscerla?". La discussione verte anche sul ruolo di questa figura, si chiedono chiarimenti rispetto all'indipendenza del coordinatore dalla sua realtà di provenienza e rispetto al rapporto con l'assessorato. Non risulta ancora molto chiaro il lavoro nei gruppi né il rapporto con il Tavolo della cultura. Si impiega così un po' di tempo e la questione non viene gestita molto bene, perché coglie impreparati anche le figure presenti per facilitare il lavoro. Si procede comunque con le candidature che vengono suggerite dai partecipanti e così avviene la prima votazione segreta, con tanto di spoglio dei biglietti. Dopo il primo incontro gli organizzatori correggeranno un po' il tiro facendo presentare singolarmente tutti i partecipanti, anche quelli non intenzionati a candidarsi, nonostante i tempi stretti. Ciò contribuisce ad aumentare il clima di informalità e di "vicinanza" tra i singoli e facilita anche la fase delle elezioni: in uno dei gruppi addirittura la votazione avviene all'unanimità di tutti, per acclamazione<sup>224</sup>.

Una volta conclusa l'elezione l'esperto presenta attraverso la proiezione di diapositive gli argomenti da trattare. Da questo momento in poi i partecipanti sono invitati a riunirsi in piccoli gruppi per discutere degli argomenti: il criterio che si fa presente è quello di cercare di favorire una distribuzione delle persone della stessa associazione o impresa in diversi gruppi, anche se come vedremo nel prossimo capitolo non tutto procede senza intoppi e problemi. Inoltre si chiede ai partecipanti che la discussione avvenga tenendo conto non solo dell'argomento indicato, ma anche del taglio il più possibile concreto che cerchi di esplicitare:

➤ *Le pratiche e i fabbisogni conoscitivi necessari per la loro realizzazione*

---

<sup>224</sup> L'elezione del Coordinatore ha avuto esiti simili, ma sviluppi differenti negli incontri iniziali dei tre gruppi. I partecipanti alla prima elezione hanno mostrato una difficoltà nell'individuazione dei coordinatori e nell'accettare un'elezione immediata del proprio rappresentante. La seconda è stata quella più agevole (un solo candidato eletto per acclamazione), mentre la terza ha potuto godere dell'esperienza di membri presenti anche in altri gruppi ed è stata particolarmente rapida. In generale è evidente che sarebbe stato apprezzato dai partecipanti un numero di incontri superiore dedicati anche a una conoscenza reciproca più approfondita finalizzata alla votazione.

- *I luoghi in cui le proposte si concretizzano*
- *Le caratteristiche d'innovazione a loro associate*
- *Quale crescita producono nel cittadino*
- *Se rispondono a una domanda culturale già avvertita nel presente*
- *Se facilitano uno scambio culturale con l'esterno o se invece favoriscono uno scambio culturale prevalentemente interno*<sup>225</sup>

Naturalmente queste indicazioni di massima non vengono tenute sempre in considerazione dai partecipanti così come gli argomenti proposti per la discussione, soprattutto durante i primi incontri.

Il tempo di discussione nei gruppi formatisi spontaneamente viene prestabilito e concordato insieme all'esperto. All'interno di ogni gruppo viene scelto un portavoce per relazionare alla fine, davanti agli altri, i risultati emersi, anche se nella pratica numerosi sono gli interventi provenienti dal resto dei partecipanti. E ciò viene anche incoraggiato, almeno dopo i primi incontri, per favorire una maggiore soddisfazione dei partecipanti e permettere loro di esercitare il loro diritto di *voice*. I gruppi si riuniscono tre volte con incontri della durata di due ore o poco più. Le difficoltà maggiori, da questo punto di vista, si sono avute nel rapporto e nella differenziazione tra associazioni *no profit* e imprese culturali, in netta contrapposizione tra di loro<sup>226</sup>.

Dapprima i singoli portavoce dei micro-gruppi dopo ogni incontro e poi i tre coordinatori, una volta terminato il lavoro complessivo, hanno preparato un documento di sintesi finale che includeva i diversi punti di vista emersi, distribuendolo ai partecipanti del gruppo per arrivare a una condivisione e a una maggiore cura dei dettagli. Tale documentazione è stata poi ulteriormente elaborata attraverso il lavoro dei tre coordinatori e dello *staff* dell'assessorato, conflueno nel documento denominato "Piattaforma delle linee di azione strategiche delle realtà culturali in forma associata" che l'assemblea plenaria, a cui hanno partecipato tutti i soggetti culturali coinvolti, ha approvato all'unanimità il 3 maggio 2006. Prima dell'approvazione definitiva il documento è

<sup>225</sup> Tratto dalle *slide* presentate dal facilitatore durante il primo incontro.

<sup>226</sup> Nella composizione dei gruppi ciò è emerso come problematico soprattutto nel gruppo 1.

stato inviato via mail a tutti coloro che avevano preso parte alla prima assemblea del 28 febbraio 2006, chiedendo suggerimenti e possibili cambiamenti. Per questo documento è stata fatta una sola segnalazione a proposito di un tema che sebbene non fosse praticamente mai emerso nelle discussioni dei gruppi, è stato ugualmente inserito perché riguardava temi condivisi da tutti come quello dell'interculturalità.

Per quanto riguarda, infine, il documento relativo al Tavolo della cultura per quanto riguarda la sua definizione, la sua organizzazione e la forma giuridica nonché le modalità della rappresentanza, la prima bozza è stata stilata dal gruppo dei coordinatori insieme all'assessore alla cultura e successivamente discussa nelle plenarie del 3 e del 23 maggio 2006. Un lungo lavoro è stato svolto anche tramite mail, per raccogliere gli emendamenti giunti da 11 realtà culturali che sono stati in modo preciso e trasparente riportati in una tabella sinottica, accanto alla proposta originale. Ogni singolo emendamento è stato poi discusso e condiviso in maniera allargata o votato per alzata di mano, quando non si raggiungeva l'accordo.

Per quanto riguarda la partecipazione, che non è un indice di per sé della buona riuscita di un'iniziativa quanto di un interesse da parte della città o della società civile, in questo caso, si rileva una variabilità di presenze ai singoli incontri dove più numerosa è stata l'affluenza durante le prime riunioni che si è poi attestata stabilmente con il proseguimento dei lavori (vedi tab. 2 e tab. 3)

In generale il calo della partecipazione, da parte dei coordinatori dei tre gruppi, non è stato attribuito a una diminuzione di interesse per i temi trattati o per il processo partecipativo in sé, ma è stato letto come un assestamento e una configurazione naturale dei gruppi. A conferma di ciò vi è anche l'ampia partecipazione nella fase delle elezioni di 103 realtà culturali che si sono iscritte al registro degli elettori.

**Tab. 2 – Partecipazione ai gruppi di lavoro**

	GL 1 09/03/06	GL 1 23/03/06	GL 1 06/04/06	GL 2 06/03/06	GL 2 27/03/06	GL 2 10/04/06	GL 3 07/03/06	GL 3 21/03/06	GL 3 31/03/06
Persone ad ogni incontro	38	17	12	29	23	18	25	22	15
Tot. Associazioni	40			36			29		
Tot. Presenze	67			70			60		
Tot. Persone	44			39			34		
Media persone presenti	22,3			23,3			20		
Tot. Ass. iscritte per GL	55			49			38		
Tot. Ass. effettiv. partecip.	40			36			29		

*note:* è importante distinguere tra il totale di associazioni partecipanti e il totale di persone coinvolte nei lavori di ciascun gruppo e il totale delle presenze che corrisponde alla somma delle persone che hanno frequentato i singoli incontri. Il totale delle associazioni iscritte per gruppo di lavoro si riferisce alla iscrizione avvenuta durante la prima plenaria.

**Tab. 3 – Partecipazione alle plenarie**

	Plen. 28 /02	Plen. 03/05	Plen. 23/05
Tot. Associazioni	81	47	34
Tot. Presenze	94	54	37

Vediamo ora l'ultima fase del percorso che ha condotto all'istituzione del Tavolo della Cultura.

### ***7.5. Le elezioni e la designazione dei componenti del Tavolo della Cultura***

Dopo la conclusione dell'iter istituzionale da parte degli organi dell'amministrazione comunale, che con una delibera del Consiglio comunale approvano l'iter partecipativo<sup>227</sup>, prende avvio l'ultima fase del processo. Tale fase, che si svolge con modalità di tipo tradizionale, rispetto alla costituzione dei

<sup>227</sup> Il processo partecipativo legato alla discussione pubblica e allargata alle realtà culturali avviato il 28 febbraio 2006, si conclude dal punto di vista amministrativo l'11 settembre 2006



tavoli del teatro e della musica e soprattutto alla discussione pubblica attraverso il lavoro dei gruppi, ha rappresentato sicuramente un momento di grande attività e fermento dei partecipanti. Rappresentanti di associazioni e imprese culturali hanno dato vita, infatti, a incontri informali e scambi di comunicazione reciproci sia per trovare una condivisione per la discussione in plenaria dei documenti realizzati, sia per accordarsi sulle candidature e soprattutto sulle votazioni.

Una volta approvati i documenti la pubblica amministrazione ha avviato il processo che avrebbe portato alla elezione dei componenti del Tavolo provenienti dalle realtà culturali. Come previsto, infatti, dal documento relativo alla "Proposta della forma giuridica e organizzativa del Tavolo della Cultura e del regolamento per l'elezione dei componenti" i componenti di diritto del Tavolo sono sia gli eletti (20) che i designati (18) provenienti da istituzioni pubbliche, associazioni di categoria del territorio, ecc. individuati durante gli incontri<sup>228</sup>.

Per quanto riguarda le votazioni si struttura un percorso, le cui tappe fondamentali sono state pattuite e condivise da tutti i partecipanti, per cui si distingue tra elettorato attivo (chi ha diritto di voto) ed elettorato passivo (chi può essere eletto). Secondo l'impostazione iniziale data dalla pubblica amministrazione che si fonda sul criterio della partecipazione allargata e della rappresentanza, sono le realtà culturali in forma associata e non i cittadini ad avere diritto di voto. In particolare il regolamento stilato prevede che siano elettori, previa autocertificazione e iscrizione al registro degli elettori<sup>229</sup>:

- associazioni culturali, Cooperative culturali, Imprese culturali, che operano sul territorio di Forlì;

---

<sup>228</sup> Si tratta di Comune di Forlì; Consiglio comunale; Provincia di Forlì Cesena; Associazione intercomunale dei Comuni della pianura, Rappresentante della Consulta Giovani, Rappresentante Consulta Immigrati, Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì, Camera di Commercio, Associazioni dei commercianti, Movimenti cooperativi, Associazioni degli industriali e piccole medie imprese, Associazioni degli artigiani, Associazioni sindacali, Professionisti, I Direttori scolastici e/o rappresentanti degli insegnanti degli Istituti scolastici superiori, Polo scientifico didattico di Forlì e Dipartimenti universitari forlivese, Diocesi di Forlì – Bertinoro.

<sup>229</sup> 103 sono le realtà che si iscrivono al registro degli elettori. Non si tratta esattamente delle stesse associazioni o imprese culturali che hanno partecipato alle varie fasi, ma in alcuni casi di realtà che sono venute a conoscenza del percorso solo successivamente o di altre che hanno un ruolo più politico e che hanno aderito perché coinvolte a fini puramente elettorali.

- istituzioni culturali private, pubblico/private o pubbliche con propria personalità giuridica, che operano sul territorio di Forlì;
- organismi culturali regionali o nazionali che hanno formalmente una delegazione o una sede operativa nel territorio di Forlì;
- titolari di imprese individuali che operano esclusivamente in campo culturale che hanno sede nel territorio di Forlì.

Possono, invece, venire candidati, dai soggetti culturali facenti parte dell'elettorato attivo, tutte le persone che operano in ambito culturale e che dovranno essere candidate in base ad un'area tematica<sup>230</sup> prestabilita o all'ambito generale (che non prevede distinzioni).

Gli *step* previsti e curati con attenzione, nei minimi particolari sono:

- l'iscrizione al Registro degli elettori;
- l'invio delle candidature;
- la presentazione pubblica dei candidati;
- le elezioni dei 20 componenti del mondo culturale che siederanno al Tavolo della cultura.

Nel frattempo si avvia anche sul sito internet del Comune una speciale sezione dedicata alle elezioni del Tavolo della cultura, dove i partecipanti possono scaricare documenti, verificare la loro iscrizione, le candidature ecc. Oltre a questa parte vengono resi visibili anche le principali tappe del percorso avviato, i soggetti coinvolti e i materiali realizzati.

Il 24 novembre 2006, dopo la convocazione di un'assemblea generale in cui si spiegheranno ancora una volta principi di fondo e finalità del processo attivato, saranno allestiti i seggi per le votazione degli eletti.

---

<sup>230</sup> Gli ambiti tematici indicati sono: animazione e promozione culturale, arti visive ed espressive, cinema, conservazione, recupero e valorizzazione del patrimonio culturale, danza , informazione, comunicazione ed attività editoriali, musica, organizzazione eventi e servizi, ricerche, studi, documentazione, progettazione, formazione in ambito culturale, teatro.

Una volta eletti i rappresentanti delle realtà culturali, anche i designati saranno invitati a prendere parte al Tavolo della cultura. La prima riunione di insediamento del Tavolo della cultura sarà convocata dall'assessore alla cultura il 22 febbraio 2007.

### **7.6. *Brevi note di sintesi***

In questo capitolo si è scelto di illustrare in dettaglio non solo il percorso nelle sue tappe ma di fare emergere e sottolineare anche i problemi, le contraddizioni, gli orientamenti e le difficoltà maggiori sorte durante l'attuazione del dispositivo partecipativo. Dal punto di vista della impostazione, in particolare, ciò che emerge è che si tratta di una pratica che unisce accanto a momenti di discussione di tipo deliberativo, momenti più tradizionali in cui vengono adottati metodi di negoziazione più consolidati o strumenti tipici della democrazia rappresentativa. Non sempre il livello del dibattito, come vedremo meglio anche in seguito, è stato orientato alla *publicness*, a una discussione in termini di politiche culturali o di sviluppo della città. Più spesso hanno prevalso logiche legate all'operatività, al dato tecnico probabilmente per diversi motivi tra cui il disegno del *setting* partecipativo, il ruolo della pubblica amministrazione e la compagine coinvolta nel dispositivo. La mancanza, ad esempio, di operatori culturali, di intellettuali, o di persone interessate alla cultura ma non appartenenti ad organismi ha sicuramente inciso sul livello del dibattito e anche sui risultati raggiunti. Le diverse realtà, infatti, con la loro partecipazione hanno messo in gioco anche i loro interessi spostando il dibattito anche verso questioni particolaristiche e non legate alle esigenze della collettività.

Si è scelto, inoltre, di fornire un quadro numerico delle presenze e degli incontri realizzati durante il processo non tanto per misurare la reale entità della partecipazione, ma per sottolineare il forte interesse degli attori sociali nei confronti dell'apertura al dialogo della pubblica amministrazione. Anche se come vedremo meglio nei prossimi capitoli tale coinvolgimento non ha interessato in

maniera uguale tutti i soggetti creando in particolare una frattura tra associazionismo e imprenditoria culturale.

Nel prossimo capitolo si rifletterà sull'idea di partecipazione della pubblica amministrazione, nella sua componente politica e amministrativa e dei soggetti culturali, sui temi dell'inclusività e della rappresentanza, che sono emersi come questioni cruciali a Forlì e sulla natura pubblica o meno del dispositivo attuato con particolare riferimento alla fase di discussione dei gruppi tematici.

## Capitolo 8

### Sfera pubblica e dispositivi partecipativi

#### ***8.1. Introduzione***

Da quanto tratteggiato nei capitoli precedenti emerge con evidenza che il dispositivo partecipativo che si sta analizzando si connota per essere ibrido ovvero per ricomprendere al suo interno sia momenti di partecipazione legata alla discussione, alla capacità degli attori di argomentare e di deliberare sia momenti più classici che con metodologie e incontri più tradizionali, hanno dato l'avvio e concluso il processo<sup>231</sup>.

Avendo già analizzato le prime tappe del percorso relative al lavoro svolto nei tavoli del teatro e della musica, in questo capitolo prenderemo in considerazione la parte dedicata alla discussione dei gruppi che per la sua impostazione e le sue caratteristiche più si avvicina a un processo partecipativo di tipo deliberativo. Verranno così affrontati diversi temi – inclusività, rappresentanza, oggetto e modalità adottate - a partire da un'analisi dell'idea stessa di partecipazione, dei modi di intendere la partecipazione, sia quella sostenuta dalla pubblica amministrazione che quella espressa dall'associazionismo, che sottostanno al disegno deliberativo indirizzandolo verso determinate configurazioni piuttosto che altre.

Ci soffermeremo poi anche sulla natura di tale pratica analizzandola attraverso il modello proposto nella parte teorica (Bifulco, de Leonardis, 2005)

---

<sup>231</sup> Ci riferiamo in questo caso sia ai tavoli istituiti (soprattutto quello della musica allargato che quello del teatro) che alle votazioni finali.

che mette al centro l'importanza della dimensione pubblica, intesa non come qualità, capacità, attributo di partenza, ma come una proprietà che emerge e prende forma dai processi stessi messi in atto (Bifulco, de Leonardis, 1995).

A partire dall'analisi delle interazioni, delle relazioni intercorse, del tipo di discussione e di linguaggio utilizzato si cercherà di comprendere quanto di pubblico o, al contrario, di privato è emerso nel processo svoltosi nel Comune di Forlì in ambito culturale. L'attenzione non ricadrà solo sul processo partecipativo *tour court*, ma anche sulla pubblica amministrazione intesa come organizzazione e come istituzione, e sulla sua capacità di intessere relazioni pubbliche con la società civile e in particolare con quella parte di soggetti legati all'ambito culturale<sup>232</sup>. L'obiettivo finale è, infatti, quello di verificare quanto questi processi partecipativi possano rappresentare un modo per la pubblica amministrazione di generare e moltiplicare discussione e relazioni pubbliche, senso civico sulle questioni e sulle soluzioni che coinvolgono la collettività, i cittadini. Quanto cioè la pubblica amministrazione possa attivare quella dimensione pubblica, quel carattere istituzionale di servizio e bene pubblico, innovandosi essa stessa.

## **8.2. Le molte idee di partecipazione**

Sebbene se ne parli continuamente, soprattutto in relazione a ciò che sta fuori, la città e i portatori di interessi, la cultura della partecipazione all'interno del Comune di Forlì, come abbiamo già sottolineato<sup>233</sup>, non è molto sviluppata, almeno dal punto di vista pieno, concreto e profondo del termine, nella sua accezione *problem setting*. Semmai vi è una concezione della partecipazione come informazione, comunicazione ai cittadini su quanto svolto dal governo della città<sup>234</sup>. Le iniziative promosse dal Comune, in questo senso, si basano ancora su rapporti che sono per la maggior parte unilaterali, dove accanto a un

---

<sup>232</sup> Di questo si parlerà più specificatamente nel capitolo nono.

<sup>233</sup> Vedi capitolo quinto.

<sup>234</sup> Basti pensare alle iniziative svolte nelle circoscrizioni (vedi cap. 5, par. 5.6.).

attore principale (la pubblica amministrazione appunto) che espone e presenta documenti o informazioni relative alla città e ai suoi servizi (vedi Bilancio sociale), gli interlocutori svolgono una funzione di *exit* più che di *voice*, esprimendo il proprio consenso o dissenso. Se c'è poca chiarezza su cosa può significare oggi partecipazione e anche poca dimestichezza, da parte dei politici, ma anche dei tecnici, delle nuove modalità e degli approcci che possono instaurare relazioni con i cittadini e la società civile di un certo tipo, che possono aprire a nuove concezioni del *policy making*, tuttavia un orientamento del Comune in questa direzione c'è, anche se spesso, come anticipato, si traduce in iniziative solo formali e non sostanziali. All'interno dell'amministrazione comunale il panorama è comunque molto articolato e frammentato e su questo tema la componente politica non appare compatta e omogenea, neppure dal punto di vista della concezione della partecipazione, anche se tutti ne parlano e alcuni ne fanno uso mettendo in pratica esperienze di calibro, portata e spessore molto diverso:

*"Questa amministrazione comunale in questo momento è fatta da persone diverse con culture e esperienze diverse però il tavolo della cultura è stato messo in atto perché c'era uno spazio politico per farlo. Penso che non tutti i miei colleghi la pensino come me, ma sicuramente se l'ho fatto è perché il governo della città è orientato in questo modo...In pratica non c'è stato un modello partecipativo, solo sulla carta, ma dipende anche delle singole persone". (A2)*

*"L'esperienza di bilancio sociale è ancora in nuce un'esperienza di partecipazione che deve ancora manifestarsi, realizzarsi, perché la partecipazione richiede degli strumenti, del tempo, del lavoro e quindi un'assunzione di responsabilità e quindi un prezzo, un costo che deve essere pagato da entrambi i soggetti: chi la promuove e chi la chiede. La reciprocità è il punto in cui va in crisi perché la reciprocità comporta un prezzo da pagare". (A2)*

Ciò che manca sembra dunque essere proprio la dimensione della responsabilità e della reciprocità che porterebbe a pratiche partecipative di un certo stampo mentre prevalgono, a parte le esperienze più consolidate in campo sociale, regolamentate anche per legge (vedi piano sociale di zona, ma anche in ambito scolastico), iniziative sporadiche che si connotano più per

essere l'espressione delle singole intenzioni dei politici, che un vero disegno volto a costruire qualcosa di duraturo per il futuro della città, a promuovere *civiness* e le basi sociali su cui si fonda l'interesse personale all'uso pubblico delle competenze e capacità di giudizio (Borghi, 2008):

*"Le altre esperienze mi sembrano tutte un po' più autoreferenziali cioè legate al fatto di raggiungere un obiettivo molto finalizzato al momento in sé in cui si svolgono, al di là dell'opportunismo più o meno evidente che ci può essere in chi le fa, nel modo di farle, è il modello autoreferenziale. Cioè se io faccio delle iniziative che sono pensate in funzione di quello scopo e basta, ma non pensate in funzione di una strategia più ampia alle quali queste concorrono, poi non hanno un grande respiro è una partecipazione che si autoestingue, nel momento in cui si svolge". (A2).*

Il problema in molte di queste iniziative sta anche nel mancato coinvolgimento dei cittadini, nelle diverse fasi dell'elaborazione di un percorso, di un progetto, del ciclo di vita di una *policy* (Sancassiani, 2005) a partire dalla stessa progettazione fino ad arrivare, una volta raccolte informazioni, segnalazioni, idee dai diretti interessati alla fase della messa in forma del materiale emerso, dell'elaborazione, della formulazione della proposta anche se non necessariamente in termini tecnici. Quando, inoltre, si convocano gli attori per informarli e chiedere loro un parere ma non si forniscono conoscenze e strumenti necessari per comprendere, allora la supposta partecipazione si traduce in un esercizio puramente formale, come ben sottolinea il presidente di un'associazione culturale, riferendosi ad altre iniziative di stampo "partecipativo" portate avanti dal Comune:

*"Un'altra cosa che dico sempre: la partecipazione perché sia veramente tale deve essere una partecipazione informata, cioè, cosa vuol dire? Nel senso che tu non mi puoi chiamare lì a determinare un bilancio, ecc. ecc., tu bisogna che prima, a monte, riesci a darmi tutte quelle informazioni che possiedi e che hai solamente tu. Dopodiché è chiaro che se uno mi chiama e dice: 'Sentite abbiamo deciso di fare la strada che passa da lì, casomai se volete darci un vostro contributo'. Ora, io non so, qual è lo stato idrogeologico. Non so le caratteristiche del terreno, non so, faccio per dire, se al limite ci sono degli alberi, insomma, da conservare o meno e così via, al massimo quello che posso dire è: 'Ma, non so, fatela un po' più in là'. Se invece è informata, ti dico: no, un attimo, questo qui è il territorio, c'è questa cosa qui, a questo punto posso anche dire: 'No, un attimo, oltre all'ipotesi A potrebbe anche esserci un'ipotesi B; invece quando la partecipazione non è informata molte volte si traduce in consenso, in*



*cui tu pensi di aver dato un contributo, ma in realtà hai dato in sostanza il consenso, perché non hai poi tutte le informazioni che ti servono per dire qualcosa” (A24).*

Per quanto riguarda, invece, la componente tecnico amministrativa del settore cultura del Comune<sup>235</sup> il concetto di partecipazione rimane ancora molto slegato dalla loro pratica quotidiana, sia per il tipo di organizzazione all’interno della quale le persone lavorano, sia per le consuetudini legate al modo stesso di lavorare che è piuttosto settorializzato e poco integrato rispetto ad altri servizi interni alla pubblica amministrazione, ad altre istituzioni esterne e anche rispetto alle associazioni o imprese culturali. Parlare in questa cornice di partecipazione significa allora fare riferimento agli organi politici tradizionali di rappresentanza, come il Consiglio comunale, ad esempio, che è chiamato ad approvare anche in ambito culturale tutte le decisioni più rilevanti di politica pubblica. Il termine partecipazione non viene, infatti, immediatamente connesso all’apertura stessa della pubblica amministrazione verso la società civile e verso i cittadini, alla possibilità di effettuare processi e pratiche deliberative. Quando questo collegamento viene fatto allora l’ottica è ancora di tipo strumentale, razionale legata agli aspetti economici:

*“La partecipazione minima c’è perché comunque l’amministrazione pubblica è retta da un consiglio, soprattutto per quanto riguarda il comune è eletto un Consiglio comunale, le decisioni grosse anche in ambito culturale vengono prese dal Consiglio comunale e da tutte le componenti politiche. Non è che sia un organismo gerarchico che...” (A9).*

*“Io penso che la fase della partecipazione sia una fase assolutamente necessaria proprio per cambiare tutte quelle problematiche di cui ti dicevo prima, il fatto della frammentazione si può superare in questo modo, la frammentazione dell’offerta culturale e della domanda, il problema finanziario che è quello che sta sempre alla base dell’attività di tutte le associazioni. Trovando delle strategie per ottimizzare quelle poche risorse che ci sono. Valutato che sono poche, la frammentazione le rende poche e inutili. Un lavoro di partecipazione, soprattutto se coordinato ovviamente dal Comune e dagli enti locali, può portare all’individuazione di un modo più razionale di dividere le risorse” (A9).*

---

<sup>235</sup> Probabilmente non si potrebbe dire altrettanto nel settore sociale viste le esperienze consolidate da anni di collaborazione e di rete tra i soggetti.

Non se ne fa una questione legata al trattamento pubblico di problemi e soluzioni, non si accenna alla cultura intesa come bene comune da tutelare, proteggere e rinnovare al centro del dibattito che deve coinvolgere tutta la società e non solo la pubblica amministrazione. La sua importanza è strettamente connessa ad aspetti pratici, concreti e funzionali e semmai a un'idea di *partnership*, di lavoro di rete più che di partecipazione (Bifulco, de Leonardis, 2003).

Se si ammette l'importanza della partecipazione, concetto del tutto generico a cui si attribuiscono diversissimi significati, nel ribadire tale rilevanza si coglie l'aspetto più rituale, cerimoniale e di imitazione dell'affermazione. Sembra mancare cioè la consapevolezza di ciò che comporterebbe realmente l'adozione di comportamenti di tipo partecipativo nelle attività quotidiane. D'altra parte è la stessa struttura organizzativa e i rapporti consolidati tra dirigenza e dipendenti, per lo più ancora basati su una architettura molto gerarchica, al di là dei vari modelli adottati nei singoli settori (vedi cap. 5), che genera culture e pratiche di un certo tipo:

*"Sinceramente... quello che invece possiamo verificare anche noi sempre è la difficoltà a coniugare questo principio praticamente a cui noi vogliamo aderire, invece, ad una pratica non voglio dire quotidiana ma almeno nel momento delle scelte e quindi come si dice, nel momento in cui tu poi arrivi al dunque e quindi devi concretizzare questi indirizzi. Lì invece ho l'impressione che si faccia ancora riferimento a dei metodi vecchi perché poi non sono stati capaci di trovare altre modalità, si pensa sempre alla circoscrizione che è un altro tipo di quartiere ma c'è sempre dietro quel concetto, quel comitato di quartiere che è dato, quando è nato negli anni '60 o giù di là che subito ha avuto una grande sviluppo" (A6).*

E dunque ciò che emerge è anche la fatica di immaginare qualcosa di diverso che vada oltre i classici strumenti adottati da un modo di fare politica del passato che se non è forse superato per tutti, tuttavia appare inadeguato a coinvolgere la cittadinanza in modo diverso e attivo. Fatica che poi si ripercuote anche sull'amministrazione quotidiana, nel momento concreto delle scelte e che è legata alla difficoltà di tradurre la partecipazione in azioni concrete. E il problema non è solo la paura o il timore di perdere qualcosa, ma anche

l'incapacità di vedere con lenti diverse, di immaginare altre opportunità, schiacciati sul quotidiano e appiattiti da ciò che viene considerato naturale, dato per scontato: rapporti con l'esterno consolidati, modi di gestire cristallizzati, all'apparenza insuperabili, in una parola il carattere istituzionale della stessa pubblica amministrazione (de Leonardis, 2001).

Al massimo il concetto di partecipazione sembra stare a significare il porre attenzione alle scelte interne alla pubblica amministrazione dal momento che queste comportano risultati che saranno visibili all'esterno. L'accento qui è posto sulla consapevolezza che tali azioni verranno recepite dall'ambiente e dunque si cerca di operare tenendo presente o tentando di comprendere le esigenze della cittadinanza. Se questo può essere un primo segnale di apertura verso la società, tuttavia, non si arriva mai a concepire una progettazione, una condivisione, un lavoro congiunto ...:

*"...la partecipazione sarebbe veramente cercare di capire quali sono le esigenze delle persone, che cosa si aspettano dal tuo lavoro e quindi dalla tua amministrazione, quali sono i problemi veri di una città e come si modificano, il perché succedono e si determinano delle determinate cose.. può anche darsi che sia sufficiente un vero contatto continuo con la gente con le persone però..." (A6).*

*"Ad estendere il più possibile le scelte e il formarsi delle esigenze e delle scelte che devono praticamente orientare queste scelte, le risposte in pratica. L'azione del Comune dovrebbe essere sempre una risposta all'esigenza di tipo culturale. Bisogna percepire la richiesta per fornire una risposta. La partecipazione ti consente di avere il polso delle richieste perché dai rappresentanti delle associazioni viene fuori quello che è il bisogno che hanno effettivamente loro che tu non riesci a percepire dall'alto. Dall'alto puoi fare delle scelte che magari in qualche modo incidono e orientano le associazioni ma fai fatica a percepire il loro mondo" (A9).*

D'altra parte le esperienze su cui possono contare dirigenti e tecnici<sup>236</sup> sul terreno della partecipazione, fino a questo momento, sono quelle più tradizionali legate, ad esempio, al decentramento amministrativo (circoscrizioni, quartieri) o all'istituzioni di Consulte. Consulte che vengono, come emerge dalle interviste, solitamente gestite direttamente dal singolo assessore come strumenti per ottenere consenso e per vagliare il livello di gradimento di una

---

<sup>236</sup> In realtà in ambito culturale come anticipato, la Consulta della cultura è un'esperienza del tutto nuova.

certa politica. Si tratta di strumenti che faticano a funzionare nella quotidianità perché sono visti, soprattutto dalla componente tecnica della pubblica amministrazione, come ostacoli, vincoli, pesi che contribuiscono a rallentare ancora di più la già pesante macchina burocratica.

*"Le consulte degli assessorati sono sempre state questa cosa qui: cioè l'assessore si creava una consulta per gestirsi meglio il consenso, per verificare se c'era, se non c'era il consenso...ce ne sono state tutti questi anni fin tanto che non sono crollate insieme ai partiti come dicevamo, perché una volta si facevano perché la minoranza doveva essere rappresentata ad un certo modo dentro la consulta. Adesso se Dio lo vuole non ha più senso quindi, però questa paura che fosse comunque un escamotage per capire che consenso avevi e come governarlo ce l'hanno avuto tutti" (A6).*

Anche in questo senso manca totalmente una visione più ampia e allargata legata all'importanza e all'opportunità della discussione pubblica, del confronto e di una visione delle persone non solo come consumatori o clienti, ma come cittadini, con una loro capacità critica e di partecipazione all'azione pubblica (per quanto di loro competenza, naturalmente) in termini di progettazione delle risoluzioni poste dai problemi e non solo di abilità di scelta tra diverse opzioni già configurate. Si attribuisce così troppa importanza alla fornitura di beni e servizi, svalutando di pari passo e indebolendo la capacità politica di cui si alimenta la democrazia (March, Olsen, 1997), forse spinti dalla retorica dell'efficienza, da una visione aziendalistica, da un'opinione pubblica preda dei media e degli stereotipi che indebolisce la capacità di riflessione sui problemi a favore del tecnicismo, del dinamismo, del risultato.

L'idea della partecipazione, invece, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, dell'assessore alla cultura<sup>237</sup> deriva molto anche dalla sua passata esperienza nel campo della cooperazione, del terzo settore. Per partecipazione non si intende una modalità estemporanea che connota la relazione tra pubblica amministrazione e cittadini, ma una prassi strutturale, duratura all'interno di

---

<sup>237</sup> Vorremmo qui sottolineare che l'assessore alla cultura più che un politico di professione è più un tecnico, prestato al mondo della politica dal settore della cooperazione ed è al suo primo mandato come assessore comunale.

una cornice di pensiero che sposa una visione della cultura intesa come bene comune:

*"La partecipazione deve essere una condizione stabile all'interno di una relazione tra cittadini e istituzione, tra cittadini e politica" (A2).*

*"La mia idea di cultura è quella di un bene comune e come bene comune va prodotto e diffuso. Bisogna stimolare processi che la producono come bene e processi che la distribuiscono, che vuol dire appunto pensarla non finalizzata a qualche obiettivo limitato ma pensata come una risorsa primaria che alimenta una crescita delle persone e dei cittadini, li aiuta a vedere la loro città e il futuro della loro città con uno sguardo nuovo rispetto a quello a cui erano abituati. Perché non si può creare sviluppo in senso economico, sociale e civile, evoluzione positiva che vuol dire crescita della qualità della vita che comunque ha bisogno di risorse economiche e crescita in senso complessivo. Non si può creare sviluppo se non si crea una visione e un orizzonte verso il quale si tende. L'innovazione tecnologica più che dell'introduzione delle nuove tecnologie è il frutto delle capacità delle persone di avere una visione lunga, di rendersi conto di avere delle prospettive e quindi delle possibilità, delle opportunità che fino a quel momento non si erano resi conto di avere" (A2).*

Sebbene la visione dello sviluppo culturale sia legato anche alla dimensione economica<sup>238</sup>, tuttavia vi è una concezione, che come già sottolineato nel capitolo 6 a proposito della politica culturale del Comune, pone al centro la cultura come strumento di *welfare* e quindi come meccanismo di sviluppo del cittadino. In questa ottica la partecipazione è considerata quale strumento per sollecitare la vita culturale dei singoli e per promuovere la sussidiarietà e la condivisione di obiettivi da parte dei corpi intermedi e dei cittadini.

Anche da parte dei soggetti culturali naturalmente vi sono diverse concezioni della partecipazione che emergono concretamente dal loro modo di essere attivi e presenti nei vari momenti e nelle fasi in cui si è articolato il dispositivo partecipativo. E il panorama anche in questo caso è molto variegato, così come differenziate sono le realtà che hanno partecipato e le motivazioni che le hanno spinte a esserci, a confrontarsi. Per la maggior parte, come emerge dalle interviste svolte, ma anche facendo riferimento al clima che si era andato

---

<sup>238</sup> Da notare l'uso di un linguaggio che è sempre legato all'economia: produrre, distribuire, crescita, ecc.

formando durante i vari incontri, si è trattato di una esperienza positiva. L'idea di istituire un Tavolo della cultura, ancorché all'inizio confusa e non chiarissima per quanto riguarda obiettivi e strutturazione, e il fatto di essere chiamati a esprimere un proprio giudizio, una propria idea è stato considerato senz'altro favorevolmente. D'altra parte non dobbiamo dimenticarci che la richiesta di istituire un organo di confronto sui temi culturali nasce proprio dall'associazionismo (vedi cap. 6). Le motivazioni che emergono sono dunque diverse fra di loro e in parte anche accomunate:

*"Ho detto: se l'assessore chiama per far 'sta cosa bisogna che ci andiamo perché, se non ci andiamo neanche 'sta volta, non ci chiamano più! Assolutamente, un'occasione unica e inaspettata. No, guarda, è stata una grande cosa, questo puoi scriverlo nella tua ricerca, perché almeno per una volta ci hanno chiamato, per noi è stata una grande novità, perché prima bisognava sempre chiedere il permesso, anche adesso se io vado da Fabbri chiedo il permesso, se vado dall'assessore chiedo il permesso; però, come dire, ho notato...secondo me è vero che il Comune si è aperto, poi che l'abbia fatto solo di facciata, sta a te poi dopo trarre le tue conseguenze, però...Io poi te l'ho sempre detto: secondo me è una grande cosa; perché prima di allora ero una riga in un pezzo di carta, quindi sicuramente per noi era difficile avere un rapporto con il Comune, invece in questo modo ci siamo conosciuti per cui la motivazione era quella di provare a entrare in questo meccanismo di circolazione di idee anche. Secondo me ha rappresentato una bella occasione per dialogare con gli altri, per conoscere anche i meccanismi del Comune che rispetto alla cultura mi erano anche molto ignoti, perché, sai, è facile dire: ci sono gli atti, ci sono le delibere, ci sono le determine ma non è mica facile andarsene a prendere, leggerle e capirle, no? Capire le connessioni fra le cose. Secondo me una città se vuole che ci sia una democrazia partecipata, queste cose ci devono essere, deve essere veramente aperta a tutti" (A12).*

*"Ha rappresentato la possibilità di essere riconosciuti come realtà attiva nel territorio e di ricevere questa patente di capacità di osservazione, di sguardo e di confronto con le altre realtà attive, con quello che la città produce e appunto con l'Amministrazione comunale che deve di conseguenza programmare e comunicare la propria programmazione anche indipendente dalle sollecitazioni, dal Tavolo della cultura, programmarle alle realtà attive sul territorio e quindi questa interessante potenzialità di mediazione" (A15).*

*"Bè intanto la curiosità questo sicuramente... Il primo sentimento è stato la curiosità ovviamente di capire. Di capire anche che cos'era e quali prospettive poteva portare poi il tavolo della cultura perché comunque lo sentivamo il fermento, la crescita anche delle istituzioni culturali ecc. e poi finalmente, come ti dicevo prima, la soddisfazione di capire che l'amministrazione si interessava in maniera, diciamo, abbastanza importante degli aspetti culturali e soprattutto quelli che venivano dalla base. Questo era poi alla fine! Perché c'è la cultura istituzionale, quella che viene proposta giustamente*

*dall'amministrazione, che ogni amministrazione fa e poi c'è tutta la declinazione fatta, invece, dalle associazioni dalle cooperative che comunque sono uno snodo importante. Perché molte volte raggiungono poi delle persone che magari non raggiungono gli altri, credo che in sinergia si possa migliorare aumentando la fruizione della cultura in generale" (A20).*

*"La convinzione che il mondo della cultura richiede molta partecipazione, molta. Tanti mondi richiedono partecipazione: il welfare, la sanità. Da questo punto di vista la cultura è un po' come quei mondi lì, è una parte del welfare, cioè la qualità culturale della vita in una città non è un'operazione di marketing, è un'operazione di welfare, la gente ha un diritto rispetto alla cultura e quindi ha bisogno che le scelte che vengono fatte, siano condivise" (A14).*

*"Allora la forte motivazione che ci ha spinto a partecipare è che forse per la prima volta attorno ad un Tavolo si sono sedute diverse realtà culturali sia che agivano in questo settore e ti parlo del teatro sia che agivano in settori diversi e questo sicuramente è stata la prima cosa che ci ha spinto ad avvicinarci a quel tipo di esperienza perché pur conoscendoci tutti, pur viaggiando in un ambiente piccolo, tra virgolette, non c'era forse mai stato un'occasione effettiva di uno scambio così ampio a livello culturale tra coloro che sono soggetti attivi nell'attività culturale della città quindi che fanno attività culturale sempre a livello amatoriale e che operano all'interno della città. Questo è il primo punto fondamentale quindi discutere e poter, la prima cosa è poter conoscersi a fondo e poter discutere e parlare di attività culturale all'interno della città" (A21).*

Spinti dalla curiosità, dalla voglia di contare, di esprimere la propria opinione, di confrontarsi e di conoscere gli altri, di acquisire maggiori conoscenze sui meccanismi culturali della città o più semplicemente dalla paura di perdere qualcosa o anche dalla speranza di poter ottenere vantaggi rispetto alla propria realtà. Molteplici sono le motivazioni che hanno convinto i soggetti culturali a partecipare: dalle ragioni più opportunistiche a quelle più civiche, anche di responsabilità verso la cosa pubblica e la cultura intesa come bene comune. L'idea di una partecipazione intesa come possibilità di dialogo, discussione aperta su argomenti comuni così importanti è forse più sentita dalla società civile ancora più che dall'amministrazione pubblica, soprattutto se pensiamo alla sua componente tecnica. E' chiaro, però, che per le realtà culturali il confronto può significare tante cose, dall'opportunità di esprimersi su temi in passato trattati come 'privati', alla recondita speranza di influenzare le scelte culturali per ottenere qualche vantaggio. Ciò che emerge, comunque, con forza è il riconoscimento di un'apertura della pubblica amministrazione verso le

realtà che fanno cultura nel territorio e questo dato è stato sicuramente tra i più apprezzati dai soggetti culturali in quel momento.

Lo stesso concetto di partecipazione varia, comunque, a seconda delle motivazioni di fondo, degli interessi in gioco, dell'apertura mentale, dell'attività svolta dai soggetti culturali, dalla prospettiva rispetto alla quale ci si colloca, dalla visione di se stessi in rapporto agli altri, alla pubblica amministrazione e allo sviluppo della città ecc.:

*"Secondo me significa che dobbiamo sapere quello che il Comune vuole fare rispetto alle cose e dobbiamo poter dire la nostra" (A12).*

*"Partecipazione è la capacità anche di farsi ascoltare, di mettere insieme le idee di tutti per arrivare comunque ad un prodotto migliore secondo me, ad un offerta migliore, chiaro che io faccio parte di un organismo economico quindi per forza devo in qualche modo preoccuparmi.. non vado solo lì per parlare di cultura in senso lato chiaramente, cioè io credo molto che la cultura sia veramente, possa essere una buona, come dire un buon volano anche per l'economia" (A20).*

*"Ma lo spirito della sussidiarietà, che è quello che dice che l'Amministrazione comunale deve programmare una serie di attività e le realtà attive sul territorio devono, di concerto all'amministrazione pubblica, programmare il rimanente, dare una mano, appoggiare una programmazione di attività culturali che si sposi il più possibile a quello di cui la città ha bisogno. Partecipare vuol dire essere d'ausilio, avere diritti e doveri, essere riconosciuto nei diritti e nei doveri" (A15).*

*"Il tipo di partecipazione che si immagina è una partecipazione particolare fatta di occasioni di confronto, di criticità, di dialettica, di idee, di creatività, cioè solo il fatto di dare spazio alle idee che frullano in testa alla gente è fondamentale per la cultura perché la partecipazione è questa, se no cos'è la partecipazione?" (A14).*

*"Partecipazione vuol dire responsabilità comune cioè io non credo che due persone in una stanza partecipino alla realtà di quella stanza. Io credo che due persone in una stanza partecipano alla realtà di quella stanza se hanno il compito di fare il letto, di fare una spremuta d'arancia cioè se hanno una responsabilità condivisa e credo che questo sia una grave mancanza. Non basta stare nello stesso posto, occorre che io e te, io e te moltiplicato mille ci diciamo, ci diamo uno scopo cioè un compito, un obiettivo e su quell'obiettivo siamo operativi. Oggi io credo che questo sia il segmento maggiormente mancante a livello culturale senza ombra di dubbio, anche a livello proprio di agitazione sociale quindi politica anche. Quindi partecipazione vuol dire responsabilità" (A19).*



Partecipazione è anche qualcosa che si misura in modo concreto, in base ai risvolti e alle ricadute pratiche: non basta parlarne, occorre fare delle cose insieme, darsi degli obiettivi, lavorare a un progetto. E questo è proprio l'aspetto che più è deficitario nella visione che la pubblica amministrazione ha della partecipazione. E forse su tale atteggiamento incide una visione ancorata a vecchi retaggi e consuetudini pratiche che relegavano i soggetti esterni ad un ruolo di spettatori passivi di ciò che succedeva nella pubblica amministrazione. L'azione pubblica non coinvolgendo i destinatari nell'erogazione del servizio pubblico, in questo senso, garantiva, infatti, un comportamento neutrale, corretto, paritario. E' quello che emerge dalle parole espresse su questi temi da un'associazione:

*"Soprattutto pensando che le associazioni sono portatrici di interessi diffusi quindi sono, in un certo senso, parte dell'amministrazione. Purtroppo molte volte non ci sentiamo parte, ma controparte dell'amministrazione..." (A24).*

Pubblica amministrazioni e associazionismo culturale appaiono come due parti ancora molto lontane, che non dialogano per costruire qualcosa insieme, ma che risultano fortemente ancorate alle loro cornici concettuali di riferimento, che agiscono in un'ottica di scambio, in cui accanto a un soggetto che chiede vi è un soggetto che eroga (strumenti, finanziamenti, spazi, riconoscimenti ecc.) o che comunque è chiamato a farlo. Manca dunque quel clima di collaborazione, condivisione e cooperazione che la partecipazione sembrerebbe schiudere o almeno augurarsi.

Non mancano, infine, anche tra i soggetti culturali che hanno partecipato sia motivazioni che concezioni della partecipazioni molto strumentali e legate all'aspetto di utilità e di privatismo:

*"Intanto diciamo che \*\*\* è una cooperativa di servizi che si occupa direttamente di cultura rispetto alla gestione di spettacoli, per cui questo la dice lunga e ci si aspetta che ci siano i risultati e che ci sia un coinvolgimento maggiore, magari per la propria attività. [...] l'aspettativa era quella di vedere un miglior utilizzo delle risorse e in funzione degli spettacoli che vengono fatti, essere comunque valorizzati per l'apporto*

*che potevamo dare in questo senso. L'apporto artistico, a livello di gestione delle strutture, a livello economico" (A18).*

*"Partecipare non può essere sicuramente solo una cosa personale, partecipare vuol dire essere convinti che si fa un qualcosa indirizzato agli altri. Uno non è che può partecipare solo per sé ma deve pensare a quelle che possono essere i vantaggi o quello che può dare lui come esperienza a tutti quelli che fruiscono dell'attività culturale che in qualche modo svolge" (A18).*

Certo il panorama è variegato e non tutti si trovano nelle stesse condizioni di partenza sia dal punto di vista delle attività svolte (amatoriali o professionali), ma anche della stessa qualità delle iniziative, dal punto di vista della produzione o della distribuzione o fruizione degli eventi, dall'apertura mentale e dallo stesso concetto di cultura su cui si basa la propria esperienza e attività.

Cultura vista come un diritto per i cittadini, in una logica di *welfare*, cultura come crescita sociale e civica del cittadino, cultura come responsabilità o cultura come leva economica, cultura come professione, cultura come forma artistica, cultura come intrattenimento e svago, ecc.

In ogni caso, il percorso che ha portato all'istituzione del Tavolo della cultura viene riconosciuto da coloro che hanno deciso di prendervi parte come un processo democratico, di tipo deliberativo, almeno nella fase centrale relativa alla discussione dei gruppi, che ha condotto all'istituzione di un organismo che vuole essere stabile nel tempo come quello della Consulta della cultura, nonostante i numerosi problemi che le Consulte oggi hanno nel rapporto con l'azione pubblica e le politiche pubbliche.

Semmai il problema, come vedremo anche in seguito è che l'ampio percorso messo in atto, ha dato agli attori che vi hanno partecipato, anche l'impressione di poter incidere sulle politiche culturali della città, sulle strategie future, ecc., almeno durante la fase di discussione e di elaborazione di piattaforma e documenti. E poi questa fase, così creativa, così coinvolgente, così aperta al contributo di tutti, si è un po' esaurita una volta formatasi la Consulta della cultura.

I soggetti culturali più critici nei confronti, invece, di tale dispositivo sono stati coloro che operano professionalmente in questo settore. Queste realtà non hanno, infatti, riconosciuto né la rilevanza per città di questi processi partecipativi né la democraticità degli stessi:

*"È un'illusione di partecipazione. E il Tavolo della cultura di Forlì, i Tavoli della cultura di Forlì sono un'illusione di partecipazione" (A22).*

E cercheremo di capire le ragioni di questi comportamenti nel prossimo paragrafo.

A un anno e mezzo dalla sua costituzione i problemi del Tavolo della cultura non sono pochi e sono legati al suo ruolo rispetto alla Giunta e all'assessorato alla cultura, al ruolo dei componenti rispetto all'azione pubblica e alle politiche pubbliche, al ruolo della pubblica amministrazione, alla sua posizione di ascolto e di recepimento delle istanze che emergono e al problema della rappresentanza, che è proprio il tema che andremo subito ad analizzare insieme a quello dell'inclusività.

### ***8.3. Il problema dell'inclusività e della rappresentanza dei soggetti***

I soggetti direttamente coinvolti nella fase del lavoro dei gruppi, come abbiamo anticipato sono state le associazioni e le imprese culturali del territorio di Forlì. In particolare dopo una prima mappatura, svolta dall'assessorato alla cultura, che ha cercato di individuare le realtà del territorio di Forlì e di ricostruire le aree tematiche culturali di riferimento (vedi cap. 6, par. 6.4.), sono stati invitati a partecipare quegli attori che operano specificatamente in ambito culturale, svolgendo attività sia di tipo professionistico che amatoriale.

Con questo sforzo si è cercato di ottenere un'inclusione il più ampia possibile che comprendesse non solo i soggetti più titolati o più forti dal punto di vista delle relazioni con la pubblica amministrazione o delle attività svolte, ma anche coloro che pur essendo presenti nel territorio da anni e pur svolgendo attività,

alcuni anche di livello elevato, non avevano generalmente rapporti con il Comune. In particolare non si è tenuto conto volutamente in tutto il percorso, nelle sue varie tappe, della differenza tra realtà amatoriali e *no profit* e quelle, invece, che operano a livello professionale e nel mercato. Anche all'interno delle prime non si è operata la distinzione tra associazioni culturali che producono e associazioni che fruiscono. Si è data perciò importanza al fatto che fossero presenti i punti di vista, le voci della città, le idee in ambito culturale più che alla forma giuridica o al peso culturale, sociale ed economico degli organismi.

Se tale scelta da un lato dimostra la ricerca della massima apertura intesa come criterio democratico inderogabile, tuttavia l'impostazione del disegno deliberativo ha dato avvio a una serie di problematiche che hanno avuto esiti precisi sia sul processo che sui suoi risultati. Prima di tutto occorre chiarire che questa scelta, che ha comportato sia l'esclusione dei singoli cittadini dal processo partecipativo che il mancato riconoscimento delle differenze tra soggetti culturali presenti nel territorio, è stata condotta dalla pubblica amministrazione a monte del processo partecipativo e anche se problematizzata continuamente sia dagli attori culturali che dalla stessa amministrazione poiché emersa varie volte durante il percorso, non è stata mai rivisitata o riaggiustata in corso d'opera. Tale opzione segnala un indirizzo netto, un'impostazione chiara dei lavori e anche un'idea di società e di partecipazione ben precisa.

La scelta, infatti, è ricaduta sul mondo delle realtà in forma associata, come sottolinea l'assessore alla cultura:

*"Per costruire un modello di rappresentanza. Alla conferenza cittadina erano invitati tutti a parlare ma quando si è passati alla fase della costruzione dello strumento era obbligatorio individuare soggetti che svolgessero una funzione intermedia di rappresentanza. Abbiamo fatto una mappatura intanto per vedere chi c'era e invitando tutti quelli che c'erano, a esserci" (A2).*

L'idea che sta alla base della costruzione della società è quella della sussidiarietà e del riconoscimento dei soggetti della società civile<sup>239</sup>, delle

---

<sup>239</sup> Spesso nei documenti relativi alle politiche culturali si fa riferimento infatti al distretto dell'Economia civile.

associazioni intermedie che rappresentano soggetti, interessi e di una democrazia costruita sul principio della rappresentanza accanto, però, a un ruolo riconosciuto del pubblico come promotore, catalizzatore, arbitro:

*"...l'attuazione del principio di sussidiarietà, che se ne parla molto ma nessuno sa fare a capire concretamente come metterla in pratica. Si mette in pratica così, il Comune sostiene la progettualità, la stimola anche in questo caso, l'azione politica è stata di stimolarla, ma il modello è di tipo sussidiario" (A2).*

*"La rappresentanza è una delle questioni cruciali della democrazia e la partecipazione e la rappresentanza sono le due facce della stessa medaglia perché la partecipazione non può essere soltanto rivendicata di tipo movimentista oppure autoreferenziale. La partecipazione deve essere una condizione stabile all'interno di una relazione tra cittadini e istituzione, tra cittadini e politica e questo ha bisogno anche di modelli di rappresentanza che funzionino, che siano riconosciuti, autorevoli, che siano organizzati". (A2)*

*"Siamo dentro una fase di grande cambiamento epocale per cui il tema della partecipazione non può prescindere da questi temi: dalla ridefinizione di alcune forme di rappresentanza, stabilizzazione dei modelli di funzionamento della rappresentanza politica, legge elettorale" (A2).*

*"Sono convinto che proprio perché dico che il tema della partecipazione e della rappresentanza è una questione di fondo, sono le due facce della stessa medaglia, e non si può parlare dell'uno senza l'altro, non porta da nessuna parte parlare soltanto di un pezzo di una realtà che invece è fatta di due aspetti però sono le questioni di fondo della definizione della democrazia. Noi stiamo vivendo un periodo travagliato con dei grandi rischi per la democrazia e una delle questioni di fondo perché invece si possa andare verso un superamento dei rischi è trovare una risposta a questa domanda di partecipazione e rappresentanza. Credo che sia una questione di fondo". (A2)*

L'impressione dei soggetti coinvolti, però, che emerge dalle interviste, è che la costruzione del dispositivo e dei meccanismi improntati alla ricerca e costruzione di una rappresentanza, più che fare riferimento alla realtà culturale forlivese, si basi molto, come anticipato, sull'esperienza passata dell'assessore che proviene dal terzo settore, dalla cooperazione e che per anni si è occupato di partecipazione in questo ambito. Lo stesso assessore alla cultura sottolinea la sua esperienza di provenienza:

*"Io credo che la partecipazione sia un discorso centrale, l'ho sempre pensato lo continuo a pensare. In parte ho vissuto trenta anni promuovendo partecipazione, però partecipazione con il modello del terzo settore." (A2).*

Questa sua appartenenza e soprattutto il fatto di non provenire dall'ambito culturale, di non avere in questo settore esperienze e rapporti è stato sottolineato più volte, in relazione al modello adottato:

*"E' che l'assessore per la formazione che ha, per il profilo, lui ha in mente i modelli tipo di coinvolgimento degli stakeholder, dei bilanci sociali, quindi quando fai magari una rilevazione, sentire tutti coloro che sono dei portatori di interesse a vario titolo per tenere insieme, dopodiché, ma questo va bene, è una fase di ascolto di consultazione. Secondo me, il fatto che lui viene da una formazione di un altro ambito, forse ha cercato di applicare certi modelli, e, ripeto, nei momenti in cui sperimenti una cosa, ovviamente un margine di aleatorietà poi ce l'hai" (A4).*

E alcuni, infatti, pur riconoscendogli un'assoluta buona fede, criticheranno questa impostazione attribuendola ad una sua scarsa conoscenza della realtà culturale cittadina, a uno sforzo di accomunare tutte le realtà indifferentemente senza tenere conto che mentre associazioni di volontariato o professionali che operano nel sociale possono essere simili perché hanno i medesimi obiettivi che sono quelli di aiuto e supporto alle fasce più deboli, lo stesso non si può affermare per associazioni e imprese culturali che viaggiano a velocità diverse, con finalità che possono essere anche profondamente differenti:

*"E questo è un disastro, questo è veramente un disastro. Questo è il disastro di cui ho parlato anche con l'assessore cioè questo è un disastro che è stato creato cioè volutamente, non so se per errore o per volontà, io mi auguro che sia un errore, ma è un disastro. Cioè è imbarazzante da tutte e due le parti: come se io andassi ad un convegno di chirurgia, avendo fatto una puntura al gatto. Questo è il paragone. Chiaro che avendo fatto una puntura anch'io so cosa vuol dire curare, però tra me e Veronesi ce ne passa tanta e questo secondo me è imbarazzante, imbarazzante sia per chi lo fa, cioè voglio dire esistono delle realtà in questa città che vivono di questo con tutta una serie di tematiche, di problematiche nel 2008 che sono quasi intrattabili, difficilissimi da conoscere ecc ecc.. Secondo me questa non chiarezza rispetto ai soggetti, come c'è da tante altre parti, ha creato una specie di insalatona mista dove non si sa proprio che cosa dire insomma" (A19).*

*"... perché lì c'è stato fondamentalmente forse un errore anche nel momento in cui è nata questa operazione, che si è voluto omologare un po' queste due realtà,*

*associazioni e imprese, invece, in verità sono due realtà, realtà in senso generale, estremamente differenti perché agiscono con obiettivi completamente.. , se c'è un obiettivo unico che è quello di produrre cultura e fare cultura però non mi puoi paragonare un'associazione come può essere l'associazione Kaos o la Pecheronza, rispetto Accademia Perduta o Elsinor" (A21).*

*"... ma il problema è questo, ti puoi mettere intorno ad un Tavolo e discutere di politiche culturali e lo puoi fare con le associazioni e con le imprese, però, ti siedi solo intorno ad un Tavolo con soggetti che agiscono concretamente in maniera diversa. Allora stiamo attenti, se vogliamo fare una discussione generale lo si può fare tutti insieme attorno ad un Tavolo, si discute di linee generali di quello che può essere la cultura a Forlì e ci sta bene tutto quindi puoi mettere insieme il singolo come il gruppo ecc., però, sono proprio delle mentalità diverse ed è questo che forse ha creato la problematica che è sorta per cui che c'è stato anche come dire, poi lo sentirai dagli altri adesso non voglio farti nomi rispetto ad altre cose, però il professionista ad un certo punto intorno ad un Tavolo si può sentire sostanzialmente svilito nella sua figura, fra virgolette, rispetto a chi lo sta facendo in maniera amatoriale. Allora lo spettacolo che produce X che è professionista e lo spettacolo che produce Y che è amatoriale, ha un livello diverso ma non per la qualità del prodotto, che può essere migliore comunque anche quella del non professionista, ma è come ci si arriva a questa cosa e quali sono gli obiettivi. Ecco perché non si può scardinare da ciò che è, a mio avviso ti parlo, che è parliamo di cultura sulla città e parliamo di eventi culturali ma non scardiniamoli, non togliamoli dal percorso che ci porta a questa cosa. Ripeto il discorso generale si può fare però dal momento in cui vai per costituire un Tavolo forse bisogna ben distinguere le competenze e ben distinguere quali sono i percorsi che ogni realtà ha fatto per giungere ad un evento culturale" (A21).*

Non tutti naturalmente sono d'accordo con il punto di vista espresso relativo alla differenziazione tra impresa e associazione. Sono molte le associazioni amatoriali che operano in ambito culturale che non ritengono giusto fare separazioni, dividere tra chi fa impresa e chi opera in un'ottica *no profit*: non si riconoscono le differenze quando al centro del dibattito viene posto lo sviluppo culturale di una città e non una tematica specifica come può essere quella teatrale piuttosto che musicale. E il loro dissenso lo manifestano anche durante gli incontri, dove a fronte della formazione di gruppi composti solo da appartenenti alle imprese, le associazioni appaiono molto critiche. Durante il lavoro a gruppi, comunque, poiché le associazioni hanno forse meno peso o forza, ma sono più numerose, il conflitto trova un naturale riequilibrio per poi sbilanciarsi di nuovo alla fine del percorso di discussione, quando parte degli attori culturali che lavorano per il mercato decidono di non partecipare e anche quelli che aderiscono alle candidature in vista del voto, non vengono eletti,

rimanendo di fatto esclusi dal Tavolo della cultura. Un fatto inaspettato all'inizio del percorso perché forse ci si attendeva che questi grandi gruppi avessero più seguito e fossero più riconosciuti e dunque rappresentativi in città. In realtà hanno prevalso, nelle elezioni, gli appartenenti al mondo dell'associazionismo culturale piuttosto che delle imprese, anche se queste ultime sono comunque entrate a far parte del Tavolo della cultura<sup>240</sup>.

Al di là comunque della partecipazione o meno delle imprese culturali al percorso o al Tavolo, il problema principale che è emerso riguarda il problema di come rappresentare una realtà che, come si anticipava anche nei capitoli precedenti, risulta molto variegata, frammentata, spezzettata in piccoli organismi che faticano a riconoscersi l'uno l'altro e anche solo a sapere dell'esistenza reciproca. In quest'ottica anche il dispositivo messo a punto dall'assessorato alla cultura stenta a funzionare proprio perché basato su una rappresentanza che alla fine si dimostra solo formale e non reale. I soggetti che vengono votati durante l'ultima fase dell'elezione e che si siederanno al Tavolo verranno solo in parte riconosciuti dai soggetti culturali della città. I primi a non riconoscere il loro ruolo saranno proprio le imprese culturali, ma anche quelle stesse associazioni che prima di quel momento non avevano rapporti consolidati con nessuno. Una prova di ciò è il rapporto tra rappresentati e rappresentanti a un anno e mezzo dall'istituzione del Tavolo della cultura. Se i primi si lamentano perché dopo il lavoro iniziale non hanno saputo più nulla, gli eletti criticano la situazione di difficoltà legata all'organizzazione di un momento di *feed-back*, di ritorno con gli elettori.

Oltre alla configurazione del dispositivo partecipativo, le motivazioni della mancata partecipazione degli attori culturali di maggiore calibro, possono essere diverse e alcune vengono individuate anche dalla pubblica amministrazione nella diversa disponibilità degli attori a partecipare, sia per quanto riguarda il tempo che l'atteggiamento mentale, ma anche le intenzioni dei soggetti culturali, la loro visione, la loro idea di cultura e di sviluppo della città. Non c'è

---

<sup>240</sup> In realtà grande difficoltà si è avuta soprattutto nell'ambito teatrale dove la situazione è in effetti più in fermento e dove ha prevalso un rappresentante del mondo teatrale "giovanile" piuttosto che un componente delle imprese culturali.



dubbio che tra le motivazioni vi sia anche lo scarso o assente riconoscimento delle imprese culturali da parte degli altri attori culturali della città, che si traduce in sostanza nella mancanza di una capacità di essere rappresentative nel territorio:

*"Questo è il risultato di diversi fattori: il fatto che ci sia chi ha più tempo a disposizione di altri, il fatto che ci fosse qualcuno che non ritenesse sufficientemente adeguato per lui spendersi su questa cosa, il fatto che è la dimostrazione che alcune realtà che si ritengono i detentori della cultura non sono riconosciuti tali dagli altri, sono tanti gli aspetti su cui si va a impattare" (A2).*

E probabilmente vi è anche il fatto che le realtà più forti hanno canali di accesso alla pubblica amministrazione e di influenza dell'agenda pubblica che sono diversi rispetto a quelli che può adottare una piccola associazione culturale, che non rientra in organismi di rappresentanza. Da questo punto di vista allora gli strumenti di partecipazione potrebbero anche rappresentare, per le imprese più forti, un meccanismo che potrebbe scardinare, indebolendole, le loro pratiche di negoziazione:

*"I più importanti sono rimasti fuori perché se li vogliono gestire ancora da soli il rapporto con l'amministrazione e non vogliono essere coinvolti nei discorsi di tutti, nelle preoccupazioni di tutti perché secondo loro la loro preoccupazione è più importante perché loro hanno diritti tra virgolette più alti di quelli di altri perché il fatto che si continui da tanti anni, il fatto che.. quindi si è come determinato per loro un diritto maggiore all'intervento dell'amministrazione, essere invece ad un organo così consultivo, così anche partecipato potrebbe essere per loro un pericolo e infatti sono fuori tutti quelli che ci dovevano, ci avrebbero dovuto essere come invece elemento che portava un'aggiunta positiva, una caratteristica anche nuova" (A6).*

Anche le associazioni hanno riflettuto su tali questioni cercando motivazioni, spiegazioni che mettono in dubbio anche le ipotesi della mancata partecipazione di tali imprese perché legata ad interessi privati, ma attribuendo responsabilità alla capacità di mediazione, di regia e di *pilotage* della pubblica amministrazione:

*"La sensazione che ho avuto è che AAA e gli organismi più solidi, si vivano come una cosa diversa dal mondo delle associazioni. Non c'è stata la capacità di creare una*

*comunicazione su un livello fra queste che non mettesse in gioco i rispettivi ruoli. Per me quello che AAA non ha capito è un po' questo: il fatto che non era una cosa nata solo per le associazioni e se in parte lo è diventata è stato perché alcuni si sono tirati indietro, non ci sono stati. Io facevo molti interventi su questo aspetto, le imprese, i professionisti, l'aspetto professionale, perché per me è molto importante. Perché anch'io per me ho avuto in certi punti qualche dubbio "Ma come... io faccio un lavoro per cui ho accumulato una certa esperienza, pratica e vivo di questo lavoro e mi devo mettere in discussione con della gente che li affronta perché una sera della settimana ha voglia di fare qualche cosa d'altro?". Ti viene il dubbio di dire che ci sono dei piani che non vanno bene. Secondo me per loro un po' è stato questo, non credo una ragione di interesse perché chi aveva delle ragioni di interesse nel tavolo c'è stato. Credo che loro e altri non abbiano avuto fiducia" (A14).*

Forse la stessa situazione culturale di partenza, molto tesa, conflittuale, basti pensare alla campagna sui media di qualche mese prima, doveva essere un campanello d'allarme, una chiave di lettura di tale situazione controversa, dei rapporti in città tra gli attori culturali e tra questi e la stessa pubblica amministrazione. E allora pur nella difficoltà dei rapporti e della situazione, peraltro già constatata anche nei tavoli tecnici precedentemente istituiti della musica e del teatro, forse la pubblica amministrazione, oltre alle azioni già messe in campo, poteva provare a esercitare un ruolo diverso adoperandosi per includere, cercando anche di mettere in pratica dei correttivi per recuperare la frattura. Nel futuro comunque non si esclude a priori, come leggeremo da alcuni brani di intervista, che si possano prevedere azioni in questo senso di reintegrazione degli attori esclusi. I problemi comunque sono diversi e non si limitano al tema della rappresentanza, ma riguardano anche il ruolo che il Tavolo della cultura è richiamato a ricoprire e la sua posizione tra assessorato, giunta e politiche pubbliche.

*"Il problema è che forse lì è il problema della rappresentanza che non è reale. Cioè il Tavolo della cultura intanto bisogna chiarire che cosa è, perché se no qui si fanno fantasie perché c'è, c'è stata, c'è l'aspettativa da parte di qualcuno che ne faceva un organismo sindacale, ma non è così. Cioè se si voleva fare un organismo sindacale, non si seguiva un percorso per cui l'Istituzione costituisce, l'Amministrazione comunale costituisce un ambito di confronto perché non si è mai visto che qualcuno costituisse, cioè si è visto alla fine degli anni '50 si costituivano sindacati da soli per controllarli" (A13).*

Durante il processo partecipativo questi aspetti e i dubbi relativi sono stati chiariti e sviscerati via via, anche attraverso l'elaborazione e la sottoscrizione da parte dei partecipanti di documenti ad hoc, che configurano lo stesso strumento consultivo, che ne individuano caratteristiche, obiettivi, finalità e composizione. I problemi nascono però successivamente durante i lavori del Tavolo e hanno a che fare soprattutto con l'utilizzo dei materiali prodotti, delle questioni sollevate, della loro considerazione e del loro utilizzo da parte della pubblica amministrazione. Questa questione che esula un po' dalla nostra trattazione mette, però, in rilievo come i risultati della partecipazione non siano mai definitivi e acquisiti una volta per sempre, ma come si tratti di un processo che può anche prendere diverse direzioni e che necessita, quindi, sempre di cura, attenzione e promozione per preservarlo e soprattutto per rigenerarlo.

Della polverizzazione della realtà culturale e anche della mancanza di un minimo di coordinamento o riconoscimento tra gli attori culturali, comunque, anche l'assessorato è conscio:

*"Quindi io un modello in testa ce l'avevo ben preciso di cosa intendo per partecipazione, per protagonismo attivo, propositivo della società civile dei vari settori. Avevo in mente quello, tanto è vero che il primo problema che mi era apparso evidente era una realtà che non aveva un minimo, non dico di esperienza già, ma neanche di idea di essere una realtà, quindi di avere capacità di costruire strumenti di rappresentanza" (A2).*

In questo senso la costruzione di questo dispositivo così articolato e anche strutturato, nasce anche da una sfida e soprattutto dalla convinzione che per governare la complessità, per costruire una partecipazione fondata sulla *governance* occorra partire dalla rappresentanza. L'opinione su cui tutto si basa, secondo questa visione, è che anche il mondo della cultura debba cominciare a costruirsi come realtà, come rete di soggetti riconoscibili e che condividono obiettivi. Il lavoro è lungo e i conflitti e gli sbarramenti che provengono soprattutto dalle imprese culturali sono evidenti fin dalle prime fasi di costituzione dei tavoli della musica e del teatro. Se da un lato si corre il rischio

di costruire uno strumento, un'istituzione vuota di significato e non riconosciuta da tutti, dall'altro l'intento è quello di non dare spazio a una rappresentanza di tipo lobbistico. Due sono le concezioni della rappresentanza che emergono: una legata agli interessi generali e una, al contrario, legata agli interessi particolari, privati:

*"La rappresentanza non è un diritto ma è una responsabilità che uno deve assumersi se la deve conquistare se no non è democratica, se no non è rappresentanza di interessi generali quindi di strategia ma è rappresentanza di interessi particolari, è una lobby. Sono due modi di concepire la rappresentanza in maniera antitetica. E il secondo non lo condivido perché non è nella sfera di idea di democrazia che io ho" (A2).*

Di fronte alla critica di alcune realtà di avere creato così uno strumento che, raccogliendo tutti indistintamente, ha depotenziato l'azione dei tavoli e soprattutto ha ridimensionato il peso proprio degli attori culturali più quotati, la pubblica amministrazione ribadisce una visione della rappresentanza totalmente diversa da quella basata sull'interesse dei pochi:

*"Come assunto, non sulle singole persone, come approccio non lo condivido perché c'è un'idea di rappresentanza di tipo lobbistico, di rappresentanza di tipo di interessi particolari e non di tipo strategico. Se io metto intorno a un tavolo solo un certo tipo di soggetti quelli avranno una visione delimitata solo dai loro interessi, dalla loro visione delle cose. Non avrò una visione più complessiva dell'idea di cultura che c'è in questa città che è fatta anche dagli altri e non solo da loro" (A2).*

*"Certo mi rendo conto che integrare professionisti della cultura con diciamo "dilettanti" può ingenerare come dire una situazione di "tensione", va bene c'è stato tutto questo... non credo che sia antidemocratico nel senso che comunque possono essere anche situazioni diverse nel senso che è ovvio che poi i professionisti della cultura alla fine comunque hanno una serie di canali o di riferimenti che vengono utilizzati per come dire proporre una loro interpretazione della cultura, inversamente i dilettanti direi non ce l'hanno quasi mai quindi era anche l'occasione per la quale si poteva dare uno spazio e si poteva in qualche modo dialogare con questi attori. Dopodiché io penso che in realtà serva a tutti gli attori il confronto sempre e comunque cioè se uno ha l'umiltà di volere imparare impara cioè impara rapportandosi con gli altri. Se uno pensa è sostenitore comunque di una forma di cultura che in qualche modo è autonoma e scevra da qualunque relazione con l'esterno questo mi lascia comunque perplesso. Ecco il fraintendimento secondo me è all'origine per quanto riguardava i professionisti a pensare che questo fosse qualcosa specificatamente dedicato a loro, mentre non era così per cui se ci sono state delle critiche è perché a monte comunque c'è un fraintendimento che sia stato un fraintendimento come dire nato da un'ambiguità di*

*fondo nel modo in cui è stata proposta la cosa piuttosto che un fraintendimento dovuto al fatto che questi attori tenessero ad avere comunque una priorità, una precedenza ha una relativa importanza" (A17).*

La mancanza di certi attori durante il dispositivo e al Tavolo è considerata comunque molto importante dalla maggior parte degli attori:

*"Secondo me nel Tavolo della cultura il fatto che non ci siano le due realtà nate dal luogo e che sono quelle che hanno avuto un consolidamento professionale, oltretutto a livello nazionale, questo oggettivamente pone dei problemi di funzionamento del Tavolo perché la rappresentanza del settore teatro è lasciata a chi sostanzialmente lo fa ad un livello paraprofessionale o amatoriale cioè tutta gente lì che c'ha un altro mestiere e fa anche teatro" (A13).*

*"Uno come Michele Minisci non c'è stato. E' una esperienza straordinaria. Quelle che sono mancate sono le esperienze....Però uno non è che deve dire: 'Allora non faccio niente', però deve sapere che fuori c'è dell'altro e invece si comporta come chi non c'è stato lì, è fuori e invece sbaglia. Perché deve sapere che fuori c'è Accademia perduta, Minisci, la cooperativa Una città, Nuova Civiltà delle macchine...le eccellenze forlivese che si spendono attorno sono fuori da quell'esperienza" (A14).*

Forse lo sforzo che poteva essere fatto, secondo quanto emerge anche da parecchie interviste, era quello di prevedere differenziati percorsi che potessero mettere gli attori nelle condizioni di poter partecipare. Un esempio sono le metodologie *multistakeholder* adottate da molti dispositivi partecipativi che prevedono la costruzione di scenari <sup>241</sup> a partire dalla discussione per gruppi di portatori di interessi. Si poteva tentare forse una prima divisione secondo tematiche o secondo prospettive culturali per poi ritrovare, nello stesso percorso più avanti, tutti i soggetti indifferentemente. Naturalmente poi si sarebbe dovuto affrontare il problema delle associazioni che si sarebbero sentite, ancora una volta, messe in secondo piano rispetto alle imprese culturali. Molti, comunque, sono coloro che non sono d'accordo sull'aver tenuto insieme i percorsi:

---

<sup>241</sup> Come ad esempio nella metodologia EASW in cui diverse tipologie di *stakeholder* in una prima fase vengono messi a discutere, ognuno all'interno della propria categoria, per costruire scenari futuri. Successivamente le distinzioni cadono e la discussione per arrivare a una condivisione finale dello scenario avviene in modo congiunto e in gruppi misti. Tale metodologia è promossa anche dall'Unione Europea.

*"Ecco nel percorso, quando si è parlato del percorso, nel momento in cui si è del percorso.. ma proprio nel momento in cui si doveva operare sul percorso, attorno al Tavolo va bene mettere questa fase di costituzione, mettere insieme sia realtà associative sia realtà imprenditoriali, a suo tempo era bene distinguere le varie competenze o meglio distinguere non tanto il settore, perché è sempre quello il settore, ma come la singola associazione opera con le sue forze nell'ambito di una attività culturale che è diversa rispetto ad una impresa. Una impresa, bene o male, deve fare i conti alla fine dell'anno, sul mercato ma anche i conti al suo interno, deve produrre stipendi, attività ecc.. di questo l'associazione non se ne deve preoccupare è no profit, spesso e volentieri sono volontari. Senza andare a qualificare il prodotto finale, non vogliamo giudicare questo, però sono due entità che viaggiano su due terreni diversi. Allora nella forma, e questo è molto interessante, nel momento in cui si è voluto creare questo percorso formativo per arrivare poi al Tavolo della cultura, interessante la compartecipazione di imprese e di associazioni cercando, però, di dividere un po' le competenze anche nel momento di costituzione del Tavolo e di argomentazione che il Tavolo poteva affrontare, che avrebbe o che affronterà" (A21).*

*"Allora io mi aspettavo...allora io mi aspetto che un Tavolo della cultura sia...il Tavolo della cultura come concetto è un concetto sano, è come si è realizzato a Forlì che è maldestro perché un Tavolo della cultura è un Tavolo che ha livelli diversificati di relazione, ma non perché uno sia più importante o sia più significativo dal punto di vista contributivo, ma perché sono diversi i ruoli e le funzioni" (A22).*

*"Perché è giusto che si trovino gli spazi, i modi e le forme di far partecipare tutti, però appunto un'impresa ha delle specificità, delle esigenze, anche dei vincoli se vuoi, che magari l'associazione non ha" (A4).*

*"Penso che è stato interessante però aveva due vizi. Uno che per la prima volta mettevi insieme della gente che non era mai stata messa insieme e quindi al di là delle intenzioni c'era una difficoltà reale perché è gente molto diversa. E l'altro limite non sono stati fatti degli abiti orizzontali di discussione cioè le imprese per fascia di soggetti. Sono stati coinvolti tutti insieme invece che una divisione tematica che poi è andata avanti sul teatro e quei tre temi generali...forse un'ulteriore distinzione orizzontale non per temi ma per livello di problematica gestionale" (A14).*

Unire, solo per fare un esempio, bande che suonano per diletto e un'orchestra che opera a livello professionale in effetti è alquanto complesso, perché richiede davvero una grande maturità di tutti i soggetti e una disponibilità al dialogo, una fiducia e anche un certo modo di fare cultura o di pensare la cultura, che vada oltre alle esigenze di sopravvivenza, in un contesto caratterizzato comunque da una penuria di risorse economiche. In questa ottica una strada alternativa che la pubblica amministrazione poteva tentare era forse quella *dell'empowerment* (Ciaffi, Mela, 2006, Bobbio, 2007b) dei soggetti

culturali, per arrivare non tanto allo stesso livello professionale, ma almeno a un grado di conoscenza comune e condiviso sui modi di fare cultura, sulle diverse esigenze e professionalità in campo, dal quale poi partire per la discussione sul futuro della città. Si è dato forse per scontata la capacità anche dei più "deboli" di essere in grado di esprimere opinioni, essendo in grado di comprendere la complessità di certe situazioni, essendo dentro i problemi, avendo capacità di ottenere informazioni e di conoscere i problemi legati al contesto. Si sono venute così a creare in certe occasioni situazioni asimmetriche tra professionisti e associazioni: è il caso tipico di quando si presta attenzione soprattutto al diritto di *voice* e alla promozione *dell'agency* senza tenere conto delle condizioni di partenza dei soggetti. Come dice un intervistato molto critico, a questo proposito, infatti:

*"Allora quando tuo marito la domenica mattina porta a pescare tuo figlio sul Ronco e vanno a pescare, si prendono il pesce, se c'è, si divertono a stare...fanno una cosa importantissima: stanno insieme padre e figlio e fanno una cosa insieme, pescano poi vengono a casa, se il pesce c'è bene se il pesce non c'è amen, ma si mangiano il pesce, si fa tutto un rito assolutamente familiare legato alla pesca. Il pescatore della domenica che ci vada col suo bambino o che ci vada da solo ha dei problemi molto diversi dal pescatore di Cesenatico che ha la motonave da pesca e che deve andare fuori in mare tutti i giorni che risente del problema dell'aumento del prezzo del gasolio, del blocco della pesca per la riproduzione, del mercato, di quanto pesce c'è sul mercato, di come deve adeguarsi al mercato perché l'attività della pesca tuo marito ne fa un divertimento quell'altro ne fa un suo sostentamento, e quindi ambedue pescano ma il loro approccio è assolutamente diverso, e la loro realtà è completamente diversa" (A22).*

Si sarebbe trattato allora di puntare forse su quel ruolo di *enabling*, di sostegno, valorizzazione dei potenziali sociali di azione e auto-organizzazione dei gruppi a cui la pubblica amministrazione sempre più aspira nella sua configurazione post-burocratica. Quel lavoro di cura, trattamento e mantenimento dell'intelligenza delle relazioni (de Leonardis, 1997) che permettono di dare vita a processi di riconfigurazione e di riflessione dell'azione e delle politiche pubbliche.

Come anticipato comunque anche la pubblica amministrazione ammette che questo dispositivo è solo la prima tappa di un percorso, che risente molto del fatto che si tratti di un'esperienza assolutamente nuova in campo culturale non solo all'interno del Comune di Forlì, ma anche a livello regionale se non nazionale. La mancanza dunque di modelli di riferimento ha sicuramente inciso sulla stessa predisposizione e gestione del dispositivo partecipativo:

*"Come punto di partenza sì. Non c'è dubbio che questo non può essere minimamente un punto di arrivo perché le persone che poi sono state elette, in parte hanno questa cultura e in parte no, e quindi vivono, esercitano il loro ruolo in termini autoreferenziali, si ripropone il problema ma questo si risolve solo facendo crescere nel tempo l'esperienza. Funziona tutto sommato molto di più la rappresentanza delle organizzazioni economiche perché già loro vivono una dimensione rappresentativa che poi fa parte del loro DNA e della loro modalità di agire. Il mondo della cultura no" (A2).*

*"Ora vogliamo essere un pochino obiettivi: è uno strumento nuovo? Per l'ambito della cultura, esattamente. Non ci sono esperienze, tipo la gestione delle scuole... comunque ci sono modelli già praticati da tantissimi anni. Ci possono essere modelli migliori, peggiori, ma è sempre un elemento di confronto. Invece nell'ambito culturale direi che siamo più avanti per certi versi, nel senso l'associazionismo diffuso, significativo, organizzato che non c'è in altri ambiti che però, appunto perché si è strutturato e sviluppato così tanto, è un po' costituito da monadi, no? Il tentativo del tavolo è anche un po' quello di intrecciare queste esperienze, per metterle a frutto a favore della collettività. E per questo l'amministrazione ha bisogno del tavolo, altrimenti non ce ne sarebbe neanche la necessità. Però il tavolo è anche, appunto in quanto tavolo, un centro di mediazioni. Ora sarà per il tipo di esperienza particolare di queste associazioni? Ciascuno ama la sua arte, cioè ci sono anche delle forme mentali di un certo tipo, sarà che c'è, virgolette, la gelosia rispetto al campo che si sono costruiti faticosamente... Le risorse sono poche, ecc., ecc. Però, questo strumento di aggregazione va costruito. Secondo me anche in mancanza di esperienze pregresse questo richiede un tempo. Quindi non si può, secondo il mio punto di vista, già esprimere una valutazione in termini assoluti di questo strumento. comunque, sicuramente, è un elemento di novità, con punti critici e punti di forza, come, sempre a dire, quando tu introduci elementi innovativi; sicuramente è, se vogliamo proprio guardare il pezzo più piccolo qualcosa che consente all'amministrazione di andare ad un confronto su certi temi, che sarebbe difficile da realizzare col panorama vasto di associazionismo che abbiamo nel nostro territorio. Vorrà dire che se l'amministrazione pensa ad un progetto difficilmente riesce ma anche perché dal punto di vista pratico è pressoché impossibile mettere insieme tutta una serie di soggetti e con ciascuno di loro andarsi a confrontare, impossibile. Allora avere un tavolo della cultura ancorché non rappresenti l'assoluto, perché non lo può rappresentare se no non sarebbe un organo rappresentante, eletto come rappresentanza, è comunque un allargamento di visuale. In più, lo voglio leggere dalla parte esterna, l'associazionismo diffuso, le forze economiche, comunque tutti quei soggetti che operano in campo culturale, che non arrivano sempre all'amministrazione in forma diretta, hanno uno strumento, qui lo*



*leggo dal basso verso l'alto attraverso il quale possono dialogare, portare idee, innovazioni e robe varie all'amministrazione. Quindi è un soggetto che si presta sia da un lato a dare il suo contributo di cui l'amministrazione secondo me non può fare a meno, ma dall'altro permette anche alla base di arrivare a certi livelli dove come singolo non ci arriverebbe probabilmente, ad incidere nella stessa misura. Chiaro che questo presuppone che questo organismo si fortifichi, sia capace di svolgere questo ruolo. Ora non è che mettendo insieme delle persone improvvisamente questa capacità nasca, quindi se in questo avvio ci sono ancora delle situazioni di debolezza, di criticità è abbastanza naturale; però non deve scoraggiare perché comunque è il processo che si deve comunque affrontare" (A5).*

*"Mi rendo conto che probabilmente partendo per la prima volta, perché c'è da dire questo: non avendo modelli sperimentati cui fare riferimento, non dico da assumere in toto, non si fa mai di solito, si doveva pur trovare un criterio. E quindi il fatto di aver formalizzato fino...forse anche eccessivamente, probabilmente era una necessità, perché si partiva dal vuoto, non c'erano delle possibilità; questo non significa...peraltro un'altra parte ecco, formalizzare tanto il percorso, codificare in questo modo può aver fatto perdere delle partecipazioni utili che non è che non si possano recuperare se c'è la volontà di farlo; anche se non è a un tavolo riconosciuto istituzionalmente, se c'è un contributo utile si può andare a prendere. Però questo presuppone che si sia già molto bravi nel saper lavorare, nel saper cogliere queste opportunità. Quindi non è da escludere a mio avviso che dopo un tempo che io vedo ancora di qualche anno, non penso ad una revisione immediata, sarebbe bene fare anche una verifica di questo, perché magari questa è una nostra impressione, ma magari il mondo... Probabilmente prima della scadenza bisognerebbe fare una verifica di questo percorso sentendo le persone che hanno direttamente partecipato e quelle che non sono invece state direttamente coinvolte, quindi fare un confronto e vedere insieme se quello è il modello e non ce ne può essere un altro, perché comunque non ci mettiamo d'accordo su nient'altro o se invece, appunto visto l'esito dell'applicazione del modello, quali correttivi sarebbe opportuno introdurre sia nella parte che porta alla formazione del tavolo ma probabilmente anche sulle modalità di gestione del tavolo stesso, del ruolo che nel quadro istituzionale questo tavolo ha avuto, dovrebbe avere ed è credibile pensare che possa avere." (A5).*

E' chiaro dunque che anche la forte strutturazione del processo e la regolamentazione che ne è scaturita – il primo atto del Tavolo della Cultura, una volta insediato, ha riguardato l'elezione del Coordinatore e del comitato di coordinamento e l'elaborazione del regolamento di funzionamento – risultato di una serie di elementi, sono state forse eccessive, ma sono servite a garantire trasparenza, neutralità dei comportamenti e hanno dunque rappresentato, ancorché vincoli assai stretti, delle forme di tutela del percorso e dell'istituzione che stava nascendo.

#### **8.4. La natura del dibattito**

Giunti a questo punto della nostra analisi proviamo ora a verificare il grado di *publicness* del dispositivo partecipativo nella sua fase relativa ai lavori di gruppo secondo il modello teorico proposto da Bifulco e de Leonardis (2005) (vedi capitolo 3). Per quanto riguarda la prima coordinata proposta, quella della *visibilità* non c'è dubbio che tutto il processo messo in atto e in particolar modo la fase di discussione pubblica con le associazioni e le imprese abbia contribuito all'emergere del tema della cultura, lasciato per anni dentro i palazzi o in balia dei media che spesso hanno soffiato sul fuoco della polemica. Durante il lavoro dei gruppi, in particolar modo, sono emersi i contenuti e le materie legate alla cultura e ad uno sviluppo culturale della città, insieme alle diverse concezioni, ai differenti modi di fare cultura o intrattenimento. E accanto alla visibilità dei temi sono emerse anche le varie anime della cultura in città. Già a partire dalle prime discussioni con i tavoli del teatro e della musica, infatti, come già ampiamente trattato, diverse sono risultate le aspettative e le identità legate a chi fa della cultura una professione e chi invece un passatempo. Nonostante il riconoscimento del contesto di riferimento e nonostante la possibilità di dialogo e di riflessione su temi comuni così importanti per la città, non sempre i soggetti si sono dimostrati disponibili al confronto, alla discussione, ad apprendere da essa e a riconoscere la portata di una tale occasione per lo sviluppo della città. In questo caso hanno prevalso ancora logiche corporative, di difesa dell'interesse privato. Alcuni dei soggetti imprenditoriali più in vista non hanno di fatto aderito al dibattito, se non in maniera più marginale, non riconoscendone l'importanza ma, al contrario soltanto, un'operazione di facciata della pubblica amministrazione che coinvolgendo tutti cercava di sminuire il livello del dibattito. La questione è certamente complessa e non può essere riduttivamente attribuita una responsabilità a una parte piuttosto che a un'altra. L'intreccio delle diverse motivazioni, infatti, delle ragioni che hanno spinto verso l'una o l'altra delle posizioni - quella sostenuta dalla pubblica amministrazione

che alla fine ha registrato la non partecipazione di questi soggetti e quella delle imprese culturali che hanno giudicato l'incapacità dell'azione pubblica di rapportarsi con i soggetti in modo adeguato – unito alle condizioni del contesto di partenza e al disegno del *setting* deliberativo, ha sicuramente contribuito a creare tale situazione. Certamente molto hanno inciso anche i rapporti che le amministrazioni precedenti avevano avuto con i soggetti più qualificati, quel modo "segreto", privato di trattare, negoziare le questioni, i rapporti e gli accordi. Il tentativo della nuova amministrazione di aprire le porte alla società civile, pur riconoscendo un ruolo diverso, sul piano dei finanziamenti ad alcuni attori culturali, ha comunque creato diffidenza, non fiducia e posizioni di conflitto più o meno rese note<sup>242</sup>, da parte soprattutto delle imprese culturali.

Anche se forse nelle loro intenzioni il risultato non voleva essere tale, l'esito prodotto dal comportamento delle imprese a fronte della strutturazione del dispositivo, è stato il mancato interesse delle stesse verso i temi dello sviluppo culturale della città, del territorio, inteso anche come insieme di soggetti che vi abitano, verso il prendersi cura anche delle associazioni che stanno crescendo, condividendo spazi, saperi e conoscenze. Ciò che non si è colto, da un certo punto di vista, è il fatto che, se non altro, le associazioni rappresentano comunque un bacino di utenza anche per le imprese culturali, un pubblico di riferimento e viceversa. Si sono lasciate perdere così occasioni dunque di accrescimento, apprendimento e di confronto. La mancata integrazione, almeno in parte dei soggetti, soprattutto in due settori tanto rilevanti come le attività teatrali e musicali della città, nonostante fossero già stati istituiti i due tavoli tecnici di confronto, ha sicuramente rappresentato una perdita in termini di arricchimento sociale e culturale complessivo.

Dal lato della pubblica amministrazione, invece, emerge forse troppa rigidità nel ruolo svolto e nell'interpretazione del criterio della rappresentanza. Alla fine l'esito dell'impostazione del dispositivo ha condotto al mancato riconoscimento, anche questo forse non ricercato nelle intenzioni, dei soggetti culturali più

---

<sup>242</sup> Alcune imprese culturali che di fatto non hanno partecipato al processo non hanno neppure manifestato il loro dissenso, lasciando perdere semplicemente e non prendendo in considerazione tutta l'operazione.

riconosciuti all'esterno, a livello regionale e nazionale, quelli che in qualche modo hanno contribuito allo sviluppo culturale della città nel passato, e che continuano tuttora a farlo, grazie alle loro attività e ai loro interventi artistici. Il risultato è quello di un dibattito inevitabilmente meno ricco di riflessioni e spunti e un Tavolo della Cultura dove la loro assenza pesa. Naturalmente anche da questo punto di vista non tutti gli attori coinvolti sono d'accordo, anche in relazione alla natura stessa del Tavolo e dunque i toni polemici e le eventuali conseguenze negative dovute all'assenza di certe realtà culturali si smorzano:

*"Da un lato lo strumento in sé è valido comunque, è valido comunque perché comunque il Tavolo ha a fondamento una valenza di indirizzo reale nel senso che è un soggetto che in qualche modo è propositivo e non è assertivo quindi il fatto di non parteciparvi non significa di fatto essere esclusi dalla possibilità di proporre qualcosa o di partecipare nel senso che il Tavolo non detiene il controllo di quella che è la come dire la vita e lo sviluppo della cultura a Forlì semplicemente è un elemento propositivo che esiste, in qualche modo raccorda forse meglio nel senso che è, in qualche modo cerca di essere un soggetto collettivo e quindi raggruppa in sé già molte delle forme della cultura che esistono su Forlì ma questo non esclude di per sé le altre cioè il fatto di avvisare il Tavolo come qualcosa di esclusivo secondo me è sbagliato in principio perché il Tavolo non ha questa volontà e allo stesso tempo come dire.. né il Tavolo di per sé deve essere inteso né come, come dire una sorta di camera di professionisti della cultura ecco questo è il punto. Se i professionisti hanno questa esigenza si costruiscono loro appunto una loro associazione come già esiste Confindustria, Cna piuttosto che la camera di commercio, si costruiscono la loro associazione di rappresentanza" (A17).*

Per quanto riguarda, invece, la coordinata della risalita in generalità delle materie trattate, che a ha che fare con le modalità di discussione e argomentazione si rileva che anche i modi con cui gli attori esprimono le loro idee e i punti di vista variano molto. I temi che si toccano vanno dalla cultura intesa come strumento per migliorare la vita dei cittadini e la coesione sociale ad argomenti di carattere più economico legate alle professionalità messe in campo e alle risorse che la cultura richiede. Il primo tema porta a una discussione che avviene attraverso linguaggi del "pubblico", che riguarda problemi generali, su temi che sono pubblici, relativi alla città, agli spazi culturali disponibili, a una visione allargata delle possibilità e delle opportunità che non sono solo quelle di carattere istituzionale e anche alla critica nei

confronti della pubblica amministrazione<sup>243</sup>, insomma ad una riflessione su materie che riguardano la collettività e che hanno una validità universalistica e che vengono affrontati come tali, mettendo in campo competenze e capacità discorsive non legate alle prospettive autoreferenziali.

*"C'è un giudizio molto positivo sul dibattito, c'è stato un confronto fra realtà che non si conoscevano e sono venute fuori linee che danno delle indicazioni molto alte quando i soggetti si sono spogliati delle loro particolarità, delle specificità e hanno dato il loro meglio" (A14)*

*"I rapporti, secondo me abbiamo avuto un buon livello di maturità in quel caso lì, perché anche se poi c'erano delle critiche molto forti ... mi ricordo che alcuni nell'assemblea dicevano che la gente voleva partecipare al Tavolo per portare le proprie istanze, ecc. per me non era affatto vero, io lo dissi anche, che io non avevo colto questa cosa qui; perché poi alla fine ci trovavamo che eravamo dieci, quindici e parlavamo proprio random: secondo me questo, secondo me quell'altro, cioè in modo molto disinteressato, io trovo. Io l'ho capita così" (A12).*

*"La discussione era su dei temi di interesse comune, ciascuno diceva la sua opinione ed era interessante come tipo di discussione. Mi è sembrato interessante, un modo per conoscerci" (A12).*

Tali capacità e la loro valenza pubblica alimenta e stimola la risalita in generalità delle questioni trattate attraverso la giustificazione che i soggetti operano delle proprie argomentazioni (Borghi, 2006), richiamandosi all'obiettivo finale e comune che è quello della costituzione del Tavolo e dell'elaborazione di un'agenda di azioni e di linee di intervento finalizzate allo sviluppo culturale di Forlì. Semmai il problema c'è stato nel momento in cui, una volta insediato il Tavolo della cultura questa piattaforma non è stata utilizzata come base di partenza:

*"Il problema è che da questa discussione...quindi secondo me la discussione è stata buona, però è stata inutile, capito? Perché non è servita poi, non è stata poi l'oggetto dei lavori del Tavolo quando si è formato" (A12).*

---

<sup>243</sup> Come la mancanza di una strategia d'insieme che valorizzi contenuti e luoghi; mancanza di servizi culturali, mancanza di trasparenza nelle decisioni ecc.

ma hanno prevalso tra gli attori culturali eletti logiche di controllo, di critica nei confronti di ciò che la pubblica amministrazione stava facendo in quel momento a scapito di un dialogo verso opzioni più programmatiche e rivolte al futuro.

Le ragioni individuate ancora una volta risiedono nella natura particolaristica dei rapporti:

*"Perché ha prevalso in questa fase sempre quella dimensione lobbistica che poi ha portato a trovare come punto di ricaduta nella mediazione tra una spinta molto lobbistica con la contropinta di tenere il livello alto e di non cadere nella discussione di interesse specifici, ha portato a discutere di più a quello che la pubblica amministrazione stava facendo per volerlo conoscere, criticare, giudicare che non ha sforzarsi di partire dalla piattaforma per vedere in che modo quel lavoro poteva avere delle ricadute in termini di proposte" (A2).*

*"...in questa fase qui è prevalsa la spinta di alcuni interessi particolari, anche di tipo politico cioè qualcuno che influenza e condiziona negativamente perché vuole usare il tavolo come momento di critica a quello che fa l'amministrazione e non di proposta soltanto: in alcuni casi va bene ma utilizzarlo solo così, strumentalmente no" (A2).*

La seconda concezione della cultura che emerge durante il dibattito porta, invece, inevitabilmente alla discussione più ristretta e legata agli interessi personali e in particolar modo al tema dei finanziamenti ai soggetti. Il tema è stato molto dibattuto, quando a prevalere sono state le singole esigenze, il privato punto di vista di ogni interlocutore. Il fatto che, come ribadito più volte, fossero chiamati a partecipare gli stessi attori culturali della città, coinvolti in prima persona in materia di scelte culturali, sicuramente ha sulle prime ostacolato il venir fuori di una visione più collettiva, legata all'interesse generale.

*"C'è una cosa che è prevalsa sempre, secondo me alla fine s'è visto che la gente era più quella che parlava tenendo in conto la propria personale collocazione che una valutazione generale sul significato di quello che si stava facendo. Tutti ci si sono accostati un po' troppo in un'ottica sindacale, ognuno portava avanti i propri interessi, che sono sacrosanti, ma la difficoltà era quella di discutere separandosi da queste*

*cose, nel discorso queste pesavano sempre. L'associazione tal dei tali diceva: "Però se noi chiediamo l'aumento dei contributi...allora dopo" cioè ci sono sempre questi meccanismi che derivano da come uno fa la sua attività. Il livello di dibattito strategico ha sofferto un po' di questa difficoltà, però c'è stato. Alcuni, secondo me hanno anche contribuito significativamente a dare dei contributi su questo piano. Si sono sentiti anche degli interventi interessanti" (A14).*

In questo caso il ruolo degli esperti<sup>244</sup>, dei coordinatori eletti dagli stessi partecipanti e il continuo scambio di opinioni, pareri e riflessioni con l'assessore alla cultura, hanno in qualche modo cercato di riportare i discorsi su una prospettiva non autoreferenziale e legata ad un corporativismo latente. Per riportare il dibattito su binari pubblici si sono messe in atto diverse strategie: si è cercato di tenere il discorso e la capacità di trattare i temi ancorati ai problemi concreti ma generali, relativi alla città, in una dimensione temporale anche di lungo periodo, di puntare a una metodologia di lavoro condivisa tra i gruppi, di trovare un giusto equilibrio delle diverse fasi del processo, di chiarire obiettivi finali, modalità di lavoro, ruolo del Tavolo della cultura. Accorgimenti che hanno cercato dunque sia di proporre modalità di discussione che incentivassero una prospettiva comune che di alimentare il clima di fiducia, di rassicurare gli interlocutori sulla natura dell'operazione, sugli obiettivi della partecipazione e sul ruolo della pubblica amministrazione. Naturalmente non tutte le perplessità e la diffidenza degli attori sono state allontanate. La paura che si trattasse di un processo pilotato e che dunque si stesse perdendo tempo per la discussione, è stata una sensazione molto sentita soprattutto dalle associazioni più "esperte" di relazioni con la pubblica amministrazione. Oppure ancora la paura dei soggetti culturali di perdere qualcosa ha avuto dei risvolti sullo stesso livello di dialogo, sulle relazioni e la collaborazione fra i soggetti che poteva essere ancora maggiore:

---

<sup>244</sup> Sul ruolo degli esperti vi sono state però anche molte critiche perché si trattava di professori universitari che non si occupano di cultura in senso stretto e che soprattutto (a parte uno) provenivano da fuori Forlì e quindi non conoscevano sia le logiche del territorio in ambito culturale che gli stessi soggetti culturali e le attività svolte. Il ruolo del facilitatore durante gli incontri è stato considerato pressoché nullo da tutti gli intervistati in quanto a opera di mediazione tra i partecipanti.

*"Secondo me c'era è rimasta comunque sempre un po' quella così distanza fra le diverse associazioni capito? come se ci fosse sempre la paura che gli altri gli portassero via qualcosa. Ma non è diciamo colpa della costituzione del Tavolo della cultura probabilmente è una pratica che non siamo abituati a fare. Che non riusciamo a superare. Non che dobbiamo fare non so "vogliamoci bene tutti quanti" però, non è quello il problema, il problema è che se non riusciamo a capire bene le potenzialità di tutti è più difficile mettere insieme le capacità di tutti, questo è quello che penso io. Per cui questo è un po' così, ma ripeto è già una cosa molto positiva perché secondo me provenivamo da una pratica che era proprio quella di insomma non avere grandi dialoghi con gli altri" (A20).*

Due, infatti, sono le correnti a questo proposito riconoscibili: i più critici e in questo senso anche meno costruttivi e i più propositivi, che vogliono dare il loro contributo e che avrebbero richiesto anche maggiori occasioni di conoscenza e di approfondimento. Nel complesso tuttavia la logica che ha prevalso è stata quella della collaborazione, della condivisione, quella che ha optato per il raggiungimento di obiettivi comuni piuttosto che una logica conflittuale, competitiva e spartitoria. Da questo punto di vista il fatto che si sia arrivati a concludere il percorso partecipativo con l'istituzione del Tavolo è la prova che, al di là delle problematiche emerse, si è raggiunto un discreto livello di *publicness*.

Il tono e il livello del dibattito è variato comunque da gruppo a gruppo. In alcuni non si è riusciti a mantenere il tema proposto, ma l'argomento di cui si è discusso maggiormente, un po' polemicamente e criticamente, sono state le risorse per la cultura. Anche in sede finale di recupero dei risultati emersi, alcuni partecipanti hanno sottolineato l'inutilità di trattare alcuni temi in modo astratto e sganciato dalle effettive capacità di spesa della pubblica amministrazione. Nei primi incontri, quando il livello di diffidenza è più alto e la stessa conoscenza degli attori è scarsa, prevale la cosiddetta "*forza civilizzatrice dell'ipocrisia*" e gli attori messi di fronte alla discussione di temi pubblici e alle sollecitazioni che emergono dagli esperti e dagli altri intervenuti, cercano comunque di non parlare facendo riferimento soltanto alla loro situazione concreta, ma ai problemi della città. Negli ultimi incontri, invece, quando il clima si fa via via più disteso e la diffidenza sembra attenuarsi o almeno assestarsi su una posizione di stallo, nella discussione dei gruppi sembra prevalere la "*forza non coercitiva*



*dell'argomento migliore"* e il raggiungimento di una condivisione degli argomenti appare più alla portata di mano. In alcuni gruppi, anche per il venir meno di quell'ampia partecipazione che si era verificata all'inizio, si crea un clima maggiore di collaborazione, si formano gruppi misti dove la distinzione tra impresa culturale e associazione non ha più così importanza: gli attori hanno cominciato a conoscersi meglio, a frequentarsi, a lavorare insieme e a comprendere meglio l'obiettivo di tutto il processo messo in atto:

*"Ma per quello che ho potuto vedere nella mia esperienza i gruppi hanno funzionato poi fondamentalmente bene, nel senso che data come dire la sostanziale diversità dei soggetti che erano coinvolti, che era diciamo seriamente frammentato il panorama dei partecipanti, tutto sommato devo dire che questo è stato uno strumento molto utile in sé per condurre a sintesi quello che era il livello propositivo che l'assemblea poteva in qualche modo esprimere, e allo stesso tempo sono state occasioni dove di nuovo si poteva avere una mediazione fra capacità di espressione rispetto a concretezza nella definizione di una idee. Quindi se non ci fossero stati probabilmente in sé il progetto intero ne sarebbe risultato poi handicappato" (A17).*

E questa situazione in cui si passa in effetti dalla discussione della cultura come bene privato a una riflessione sulla cultura come bene pubblico è facilitata anche dal confronto fra attori che appartengono a organizzazioni che non producono direttamente cultura teatrale, musicale, artistica ecc., che non necessitano più di tanto di risorse pubbliche o di contributi, ma da soggetti (magari più politici) che organizzano dibattiti pubblici in città su diversi temi, che lavorano ad esempio nella scuola per promuovere certe questioni, ecc. in sostanza attori culturali sì, ma interessati a far conoscere un punto di vista, un approccio o una cultura più che un bene, un prodotto culturale. Diciamo in sintesi già abituati alla discussione pubblica.

La terza coordinata che prenderemo in considerazione a ha che fare con i beni, con l'oggetto dell'azione pubblica che le stesse arene possono o meno riconoscere e definire come comune. Poiché i soggetti di questa arena non hanno un riconoscimento formale da parte della città ma si tratta di soggetti che accettano volontariamente di partecipare in quanto riconosciuti dalla

pubblica amministrazione nel loro ruolo di operatori culturali, ma non rappresentanti di cittadini, almeno formalmente, appare importante andare a verificare l'oggetto posto al centro del dibattito.

In questo caso ci troviamo di fronte a due obiettivi distinti ma fortemente intrecciati tra di loro: da una parte il processo partecipativo viene attivato per istituire un organo nuovo in campo culturale, il Tavolo della cultura e per fare questo occorre riflettere sulla sua configurazione, sulle sue caratteristiche, sulla composizione interna e sul suo funzionamento, stabilito che il Tavolo, secondo quanto previsto dalla normativa comunale, si configurerà come Consulta di partecipazione. Dall'altra per dare anche una base di conoscenze, un'agenda sulla quale poi partire con la discussione, uno degli obiettivi del percorso, e in specifico del lavoro dei gruppi, è stata l'elaborazione di una piattaforma di lavoro che contenesse, oltre che lo stato dell'arte sulla cultura a Forlì anche le sollecitazioni, le indicazioni, le priorità in termini di azioni da intraprendere all'interno della cornice delle politiche culturali comunali, finalizzate allo sviluppo culturale della città.

Il processo partecipativo viene aperto dunque chiamando i soggetti a discutere da un lato su questioni funzionali al Tavolo, ma che hanno a che fare con la natura della stessa iniziativa. Esprimere un'idea di cosa sia la cultura, di cosa si intenda per partecipazione e di come essa debba essere declinata in termini concreti all'interno di un organo comunale. E dall'altro la discussione su un tema, su un problema comune che è appunto quello dello sviluppo culturale di Forlì. Si tratta di una questione complessa e anche molto controversa, soprattutto nel momento in cui, come già sottolineato, a parlarne sono stati chiamati proprio coloro che per professione o per passione si occupano quotidianamente di cultura e che dunque hanno una visione molto legata anche ai loro interessi. Interessi che non necessariamente sono legati allo sviluppo della comunità, della cultura intesa come bene comune, ma che possono essere strettamente intrecciati con la loro azione sul campo.

*"Alcuni interventi sono stati veramente ben mirati, alcuni veramente fatti con proprietà. Altri faccio un esempio delle associazioni che secondo me non erano nel posto giusto, non erano nel loro ambiente, il Tavolo della cultura non era il posto per quelle associazioni a fare degli interventi che c'entravano come i cavoli a merenda. Mentre invece diverse persone hanno fatto, \*\*\* per esempio ha fatto degli interventi molto giusti, fatti con competenza. Analizzando dei problemi reali anche al di fuori della sua specifica fattività, cioè problemi comuni, quello era il taglio da dare, mentre altri o facevano dei voli pindarici oppure delle problematiche legate al loro piccolo. Non è quello il sistema, se voglio parlare della cultura della città devo essere super partes. Debbo anche cercare di tagliare e di amalgamare non di portare avanti il mio piccolo punto" (A23).*

Ciononostante all'interno del dibattito prevale una tematizzazione di carattere, comunque, pubblico anche se questo non esclude il coinvolgimento dei soggetti verso un interesse proprio e non collettivo e anche la scarsa fiducia, lo scetticismo sia da parte dei tecnici della pubblica amministrazione che non credono nella buona fede dei soggetti, ma piuttosto ad un interesse personale o ad un uso privatistico della discussione. Da questo punto di vista, come abbiamo visto, durante il percorso il ragionare in termini astratti, ma alti non legati alle singole attività quotidiane, sarà comunque di aiuto insieme alla *"forza civilizzatrice dell'ipocrisia"* per tenere il dibattito su binari pubblici. A sostegno della tesi dell'argomentazione pubblica sta anche il modo con cui sono stati prodotti documenti relativi all'agenda delle azioni pubbliche e al regolamento e funzionamento del Tavolo:

*"il modo con cui sono stati elaborati secondo me è distintivo di quello che è stato il modo in cui si è partecipato e lavorato all'interno del progetto insomma, del progetto del Tavolo, fondamentale è un documento di sintesi che cerca di tenere in considerazione, quelle che sono state come dire le posizioni disperse dei vari attori. Da questo punto di vista mi sembrano due documenti validi perché non sono eccessivamente dispersivi cioè non hanno semplicemente fatto un pout pourri di tutte quelle che sono state le posizioni raccolte ma hanno cercato anche di, in qualche modo di assemblare queste posizioni in maniera coerente e quindi di definire poi quello che potevano essere gli interessi degli uni e degli altri, le proprie le idee degli uni e degli altri rispetto alla prospettiva generale e quindi di nuovo si per me hanno una valenza ecco di indirizzo quindi.. " (A17).*

Il fatto comunque di avere da una parte un obiettivo concreto da raggiungere (l'istituzione di un nuovo organismo) e dall'altro la discussione su

temi rilevanti per la cultura, ma che non comportano un'azione immediata e diretta della pubblica amministrazione o dei soggetti culturali, ha comportato anche maggiore attenzione e interesse, soprattutto alla fine del percorso, verso l'aspetto di regolamentazione piuttosto che di contenuto, suscitando anche notevoli critiche:

*"Secondo me incide la metodologia molto, siccome il processo è stato molto complicato, la metodologia ha avuto un peso notevole, si è discusso molto di regole, io stesso, perché la forma era diventata quasi l'aspetto predominante di questa operazione. Credo che questo derivi anche dall'approccio metodologico che aveva in testa l'assessore. Un approccio sistematico fondato sulla costruzione più dei contenitori più che dei contenuti, quindi anche quando si parlava di contenuti c'era poca attenzione per quegli aspetti lì, si scivolava subito sulla dimensione organicista delle cose: il percorso, come viene eletto, come non viene eletto, chi conta, come pesi, cosa farai, cosa non farai ecc e i contenuti non sono stati molto discussi" (A14).*

Dal punto di vista, invece, dell'ultima coordinata del modello teorico qui assunto, ovvero dei processi di generazione della terzietà, si tratta di verificare lo sbocco definitivo di tale processo e il suo carattere o meno di permanenza, il suo ruolo nell'ambito della pubblica amministrazione. La volontà politica della pubblica amministrazione a questo riguardo è estremamente chiara: con il dispositivo messo in atto il principale obiettivo da raggiungere è la costituzione del Tavolo della cultura che accolga i rappresentanti eletti delle realtà culturali e dei designati dalle categorie economiche e sociali. Il processo realizzato e condotto per quasi due anni ha portato dunque all'istituzione di un organismo riconosciuto a livello di pubblica amministrazione, con il sostegno della Giunta e l'approvazione del Consiglio Comunale.

*"Qui si è creato qualcosa che deve andare avanti comunque. Potrà avere dei momenti di inefficacia, sicuramente ma in ogni caso deve andare avanti appunto perché è stata creata con una forma ben precisa e concreta. Non sono discorsi politici, facciamo un'assemblea di tutti i cittadini per vedere cosa si può fare per la cultura forlivese, sono tutti discorsi che lasciano il tempo che trovano. Qui è stato creato un organismo con tra l'altro abbastanza ben definito come organi e con regolamento per cui deve continuare ad operare, non vedo perché dovrebbe smettere. Sarebbe un fallimento grossissimo" (A9).*

E ciò ha riguardato non solo un ampio dibattito con il mondo associativo e imprenditoriale, ma anche con la stessa compagine amministrativa e politica: i passaggi, infatti, sia in commissione consiliare che in Giunta e in Consiglio sono stati numerosi e ampio è stato il dibattito anche in queste sedi. Anche se in realtà andando a vedere i verbali o partecipando agli incontri direttamente, non sempre la sensazione è stata quella di decisioni prese in modo consapevole o informato da parte della componente politica su quanto stava avvenendo e spesso si è confuso il processo attivato con il Tavolo stesso. Tuttavia visto l'ampio dibattito scaturito all'inizio del percorso e il coinvolgimento della città si può tranquillamente affermare che il tema della cultura e del Tavolo della cultura abbiano caratterizzato i dibattiti pubblici sia all'interno che all'esterno della pubblica amministrazione per circa due anni in modo piuttosto intenso. Per quanto riguarda, invece, il rapporto con la città e i cittadini in generale questo coinvolgimento è andato diminuendo dopo la prima fase iniziale perché non si è attivato un processo anche di scambio e di passaggio di informazioni. Vivo è stato, infatti, soprattutto il rapporto tenuto con la società civile e meno con la città in generale. Al di là dunque dei temi trattati, lo sviluppo culturale di Forlì, l'impressione è stata che la partita si giocasse solo tra gli attori culturali, mentre la città, escludendo magari gli addetti ai lavori, poco si è accorta di questo dispositivo.

Se da un lato dunque la partecipazione non è stata vista come qualcosa di estemporaneo, funzionale alla creazione di un organo ad uso e consumo dell'assessorato alla cultura ma come uno strumento duraturo con cui gli operatori si confronteranno e dibatteranno di cultura nel tempo, grazie anche alla cornice regolativa della stessa istituzione creata ad hoc con i partecipanti al percorso, tuttavia, la stretta relazione tra essa e la pubblica amministrazione rimane quanto mai problematica. Parlare di trasformazioni, di cambiamento e di innovazione, è forse ancora prematuro, anche se un primo passaggio verso l'istituzionalizzazione di pratiche partecipative è stato svolto. Un conto comunque è il dispositivo partecipativo attivato e un conto è il risultato a cui si è pervenuti. Una volta compresa da parte degli attori coinvolti la sua

importanza, il suo ruolo e la sua funzione, almeno in linea teorica, riconosciuta cioè la sua valenza pubblica, lo stesso Tavolo della cultura, per poter funzionare al meglio necessita di cura, mantenimento e di un continuo sforzo nella direzione della ricerca di una capacità propositiva, di un arricchimento.

*"Siamo nella fase in cui stiamo aspettando il funzionamento. Finora il Comune, cioè l'assessore ha coinvolto il Tavolo della cultura su certe tematiche, esattamente su cinque e ha ottenuto cinque documenti. Non deve essere così il rapporto. Il comune deve chiedere un parere e il tavolo arrivi a dare una risposta e il proprio parere in un documento e il comune farà quello che vuole, ne terrà conto o meno. Secondo me l'aspetto propositivo è molto importante e finché non viene fuori quello non vediamo se funziona il Tavolo della cultura. Il Tavolo della cultura deve proporre non soltanto dare, propone in modo non coattivo. Proporre nel senso di manifestare esigenze della base, quelle proprio che il Comune da solo non sarebbe in grado di recepire da solo. Allora sì che funziona" (A9).*

E in questo caso non solo dal punto di vista politico, che comunque appare fondamentale, ma anche dal punto di vista tecnico della pubblica amministrazione, occorre un riconoscimento della sua importanza, se si vuole che ciò porti a innovare la stessa azione e organizzazione pubblica. Inoltre come si affermava in precedenza occorre sottolineare che ciò che si è istituzionalizzato è un organismo sì di partecipazione, ma che funziona con meccanismi diversi rispetto a quelli adottati nella fase di discussione pubblica e con una diversa capacità di applicare o vedere applicati gli stessi risultati emersi. Se cioè tutto quello che è stato deciso durante gli incontri è stato poi reso visibile, "rendicontato" attraverso relazioni e passaggi di comunicazione e poi applicato e realizzato in termini concreti, lo stesso non si può dire di quello che avverrà e che sta avvenendo all'interno della Consulta di partecipazione, del Tavolo della cultura, proprio in relazione alla sua natura di organo consultivo.

*"Il Tavolo della cultura alla fine diventa una paracommissione consigliere, nel senso che dovrebbe avere questo compito e ha questo compito di formulare valutazioni, consigli, suggerimenti, giudizi sulla politica comunale dell'Amministrazione. Basta. Poi anche questo, qui secondo me c'è un grosso equivoco. L'amministrazione può tenerne conto e può non tenerne conto anche mai tenerne conto, è nella sua sovranità...L'amministrazione nella sua autonomia e sovranità decide se tenerne conto o meno. Io non mi posso arrabbiare come Tavolo della cultura se non conto niente,*

*perché nella loro autonoma decisionalità politica possono dire a me non mi interessa quello che hai detto tu, non sono d'accordo, io penso di avere ragione io come amministratore, io il teatro lo gestisco così, non voglio a stare sentire quello che sto a sentire quello che hai detto tu ma non sono d'accordo, io lo gestisco così. L'arma qual è? Non è arrabbiarsi perché non conto niente, ma a questo punto formulare un giudizio politico cioè alla fine dei lavori visto che viene...noi registriamo che l'amministrazione non tiene in nessun conto i suggerimenti che vengono dalla società civile. Basta. Per cui noi nel nostro ruolo ci sentiamo non ascoltati e evidentemente l'amministrazione vuol fare da sola. Lo si dice pubblicamente" (A13).*

Il tema è allora anche quello dell'incidenza del contributo degli attori sociali a questi processi, a questi dispositivi di tipo partecipativo:

*"La distanza dell'amministrazione....c'è un concetto di partecipazione....Hanno convocato quando c'era il bilancio hanno convocato il tavolo della cultura e il mondo dell'associazionismo...erano più assessori...il bilancio è già fatto...che cosa vuoi che ti diciamo?? Poi ci si lamenta che la gente non ci va, ma la gente non ci va più quando non incide. Infatti secondo me al tavolo veniva molta gente alla preparazione perché la gente ha avuto la percezione di contare per la prima volta. Questo è stato il messaggio positivo che davi alla gente cioè l'idea che tu permettevi alla gente di contare poi abbiamo dovuto cambiare il regolamento del tavolo perché non raggiungevamo il numero legale...questo è l'itinerario" (A14).*

Non c'è dubbio che le maggiori criticità legate al funzionamento dello stesso Tavolo della cultura, una volta costituito, riguardino il rapporto tra pubblica amministrazione e utilizzo dei pareri consultivi, in rapporto alla loro incisività sull'azione pubblica e politica:

*"Certamente il Comune deve tener conto di quello che esce dal tavolo della cultura, deve dare delle risposte che recentemente sono state anche sollecitate. Cioè i membri del Tavolo della cultura volevano sapere le loro proposte, le loro risposte fino a che punto erano state recepite dall'amministrazione. Erano state recepite sicuramente dal punto di vista meccanico perché erano state inoltrate. Però volevano sapere se il processo aveva avuto una direzione, cioè avevano avuto un aiuto. Quindi il Comune deve rendere conto in qualche modo. E questo fatto di rendere conto indica un cambiamento certamente. Le politiche culturali non sarebbero state con questo assessore e non saranno più così automatiche o preferenziali, assolutamente. Devono avere un momento di verifica, se non un parere che può non essere richiesto. E' il Tavolo stesso che si deve attivare per entrare in tutte le problematiche e le tematiche a livello culturale" (A9).*

*"L'altra critica che viene dall'interno, questo in modo anche abbastanza deciso, è che i pareri vengono richiesti quando la decisione è già stata presa. Cioè in pratica nel*

*momento in cui l'assessore pone un argomento in discussione al tavolo, nel momento in cui ha esaurito l'argomento in un documento la decisione è già stata presa. Accusano un po' l'assessore di fare in modo che il parere non intervenga nel momento decisivo, che intervenga un pochino in ritardo. E poi l'altra critica è che non viene fornita abbastanza documentazione su quelle che sono le materie che vengono sottoposti al parere" (A9).*

Il problema forse diventa allora, a fronte di queste nuove forme di azione pubblica che includono e coinvolgono nel dibattito e nel processo decisionale la società civile e i cittadini, quello di riformare gli stessi organismi predisposti per attuare la partecipazione, come si esplicita anche dall'intervista di un testimone:

*"Il problema, il nodo è l'obbligo istituzionale, cioè il famoso parere obbligatorio non vincolante. Se tu fai degli organismi e non fai questa banale clausola non servono a niente, perché il Comune succede come con il tavolo, non avendo un obbligo istituzionale. Se tu non risolvi quel problema negli organismi....quanto l'ente è obbligato ad ascoltarti, non ha darti ragione, è inutile fare delle consulte perché tutto è affidato al buon senso dell'assessore che decide se tenere conto o no della cosa che gli hai detto. Però più è grande la macchina che costruisci, più questo rapporto è insufficiente. Se tu fai una consulta e chiami 10 persone ...mi date un parere ...ma qui hai messo su una baracca...ci hai lavorato tre anni per arrivare alla fine che dici "l'unico interprete delle vostre opinioni sono io?" (A14).*

O più che concentrarsi sulla creazione o sulla riformulazione di organismi cercare di creare delle occasioni stabili, strutturate, degli spazi per permettere ai cittadini, alle associazioni di lavorare insieme su progetti concreti:

*"E' il protagonismo del cittadino quindi se uno vuole che il cittadino e i luoghi dove il cittadino si mette insieme ad altri per essere protagonista, sia protagonista questa è la risposta sulla partecipazione. Che poi io capisco anche che diventa un meccanismo che non ha dei percorsi vetero-istituzionali cioè qui il problema non è che quando uno pensa alla partecipazione gli vengono in mente i comitati di quartiere e le circoscrizioni. Si quelle sono delle risposte di tipo istituzionale ma se uno oggi volesse lavorare veramente sulla partecipazione probabilmente dovrebbe fare un altro lavoro che non è semplicemente quello di creare degli organismi ma di trovare delle occasioni per consentire alle persone di lavorare insieme per essere protagonisti del territorio dove vivono, del quartiere dove sono e questo è, nel senso cioè anche aiutare le persone a fare una festa di quartiere o fornirgli lo strumento per farlo o immaginare la riqualificazione di un quartiere coinvolgendo le persone, standole a sentire, aiutandole a lavorare con i progetti di questo tipo qui. Questo secondo me sarebbero la partecipazione Non è semplicemente dire si vuole il marciapiede più largo, più stretto con un voto di alcuni loro delegati" (A13).*



Ma tentiamo ora, dopo l'analisi condotta sul dispositivo partecipativo<sup>245</sup>, dal punto di vista degli attori culturali che vi hanno preso parte, una prima sintesi conclusiva.

### **8.5. Brevi note conclusive**

Per quanto riguarda nello specifico la fase di attivazione dei tavoli della musica e del teatro si rileva che uno degli argomenti chiave rimane quello del ruolo del Comune esemplificato da questa frase di un attore all'interno del tavolo della musica *"Chi governa, deve fare delle scelte"*<sup>246</sup>. Rimane sempre sullo sfondo, forse per la mancanza di pratica partecipativa e di rapporti di collaborazione con la pubblica amministrazione, il timore che questi processi, perdendo di vista gli obiettivi finali, siano un modo per non decidere, perché la situazione rimanga in stallo, per non individuare le priorità, per rimandare decisioni strategiche per la città e lo sviluppo culturale.

Fatica a sedimentarsi un clima propositivo, anche quando gli obiettivi tecnici vengono raggiunti, e di collaborazione tra associazioni e imprese culturali. Prevala diffidenza, gelosia, paura di perdere terreno: i motivi risiedono soprattutto nella scarsità di risorse, nella crisi economica che si prospetta alle porte e al timore che la pubblica amministrazione non sappia operare delle differenze tra realtà professionistiche e realtà amatoriali.

Gli sforzi per cercare di fare qualcosa insieme, almeno a parole ci sono. Si riflette, si discute:

*"Allora si può pensare a collaborazioni fattive, sintonie, cartelloni, progetti, formazione su quello che in città è il "fare teatro. Il problema non è il "non trovarci d'accordo", ma trovare dei punti di incontro. Si potrebbe partire, ad esempio, dall'entusiasmo comune per il teatro al di là della depressione economica e culturale che c'è".*

---

<sup>245</sup> Ci riferiamo qui non soltanto al presente capitolo ma anche al settimo capitolo relativo all'analisi dei tavoli del teatro e della musica.

<sup>246</sup> Tratto dal verbale del tavolo tecnico del teatro del 15\_3\_06.

anche se poi nella realtà le organizzazioni più importanti e attrezzate faticano a concedere i loro spazi teatrali alle compagnie amatoriali e giovanili e, in generale, a collaborare con loro. Manca una solidarietà, obiettivi di lunga durata e comuni, e in certe occasioni più che in altre prevale il privatismo, quel ricercare la relazione particolare, la trattativa personale con la pubblica amministrazione per distinguersi, non perdersi nel panorama delle proposte culturali e venire riconosciuti dal punto di vista del sostegno economico, oltre che della propria arte o attività. E questo atteggiamento rimarrà una costante dell'intero processo partecipativo.

Esistono comunque diversi livelli di partecipazione. Per quanto riguarda la situazione culturale di Forlì occorre tenere conto anche delle condizioni di partenza rispetto ai rapporti tra pubblica amministrazione e realtà culturali e tra le stesse realtà, così come il quadro delle politiche culturali e delle risorse investite in cultura. Questi tavoli tecnici da un lato hanno portato a risultati concreti (la rassegna di teatro trasversale e la stagione concertistica) che fino a qualche tempo fa sarebbero stati impensabili. Dall'altro il livello di coinvolgimento non è avvenuto sulla costruzione di nuovi contenuti, ma di modalità diverse di distribuzione, di aggregazione, di promozione di contenuti già esistenti. Si è lavorato si potrebbe dire sul "confezionamento" più che sulla qualità del prodotto: è per questo motivo che non tutti gli attori che, anche loro malgrado, sono stati coinvolti sono soddisfatti del risultato. Più che lavorare insieme le realtà culturali hanno appreso come promuoversi insieme: se questo doveva rappresentare un primo passo in realtà sembra, almeno per il momento esser un punto di arrivo. Come direbbero March e Olsen (1997) si è raggiunto un livello di aggregazione tra gli attori che rimangono comunque competitivi tra di loro e non, invece, un livello di integrazione dove gli attori possono condividere sistemi di significato, di valori e di linguaggi.

Non c'è un livello culturale omogeneo anche se, d'altra parte, l'associazionismo reclama spazi più ampi<sup>247</sup>, più visibilità e dunque anche più

---

<sup>247</sup> Tante sono state le associazioni amatoriali che hanno preteso in questi anni di esibirsi in spazi solitamente deputati a compagnie professionistiche o ad artisti (vedi Teatro civico Diego Fabbri, che, in

risorse. Manca ancora una maturità e una crescita culturale delle singole realtà: le più piccole verso un modo di fare cultura più che di intrattenimento (se la direzione che vogliono scegliere non è quella del tempo libero, ma quella della professione artistica) e le più consolidate verso un atteggiamento di maggiore impegno anche sul piano dello sviluppo socio-culturale della città e non solo delle loro attività, il medesimo atteggiamento che di solito contraddistingue le imprese private appunto più orientate al profitto che alla coesione sociale, ad offrire un modello di sviluppo solidale che guardi il territorio come bacino di crescita e sviluppo complessivi.

Nonostante queste considerazioni l'istituzione di tali tavoli ha comunque dimostrato l'intenzione dell'attuale pubblica amministrazione e dell'assessorato alla cultura di creare percorsi differenti rispetto al passato, aprendo alle realtà culturali. Tali esperienze, rispetto alle passate gestioni, hanno dunque rappresentato sicuramente dei primi passi, seppur più in un'ottica tradizionale, verso il processo più ampio e partecipato che ha portato alla costituzione del Tavolo della cultura. E forse, guardando ai processi e alle pratiche attivate nel complesso, tale apertura ha più impressionato e ben predisposto le piccole realtà che non si aspettavano molto e che in generale non erano abituate ad avere rapporti e sostegno dalla pubblica amministrazione, piuttosto che le realtà più consolidate, che già godevano di contributi e convenzioni e che dal Comune si attendono per lo meno un consolidamento delle loro posizioni, se non una gestione diversa di alcuni contenitori e un maggior ruolo in città.

In questo processo, ambigua rimane la lettura del ruolo svolto dal Comune di Forlì: se da un lato appare chiaro l'intento e la volontà di promuovere una concezione alta della partecipazione, una partecipazione che si elevi sulle singole gestioni e questioni di tipo privato legate all'una o all'altra associazione, tuttavia l'impostazione data alla prima parte del percorso ovvero il dispositivo partecipativo che mette in piedi i tavoli tematici alla fine non fa altro che

---

città, è il più grande come capacità di posti per il pubblico). Se da un lato è vero che gli spazi pubblici sono della città, quindi potenzialmente utilizzabili da tutti, dall'altro è altrettanto vero che non necessariamente tutti devono calcare lo stesso palcoscenico, ma che a competenza e capacità e obiettivi diversi potrebbe corrispondere anche una distribuzione differenziata degli spazi.

schacciare e riportare i problemi sul terreno della questione tecnica. Non riportando, invece, il dibattito sui temi culturali legati alla città e al suo sviluppo, a quella visione prospettica più ampia che contribuisce ad estendere ai soggetti quella condizione di inclusività e partecipazione alla vita civica, alla creazione di quei presupposti che favoriscono l'espressione e la tematizzazione dei bisogni e dei beni culturali (teatrali e musicali, in questo caso) (Donolo, 2006). Le condizioni di partenza non sono certo quelle che permettono di poter fare grandi progetti, ma è lo stesso respiro istituzionale che a volte sembra non essere abbastanza ampio indirizzandosi con le sue azioni verso un depotenziamento della valenza politica della vita sociale (March e Olsen, 197), verso una riduzione a questioni tecniche, più controllabili. Anche la dimensione pubblica ne soffre, quella della stessa pubblica amministrazione che pone al centro questioni tecniche e non problematiche di discussione e di interesse generale (Bifulco, 2006).

A parziale giustificazione di tale comportamento pubblico possiamo portare due argomentazioni: la prima è che era il dispositivo partecipativo dedicato al lavoro dei gruppi ad essere maggiormente orientato all'approfondimento pubblico di temi comuni, come quello dello sviluppo culturale della città e della creazione del Tavolo della cultura, mentre l'obiettivo dichiarato per la costituzione dei tavoli era comunque di tipo tecnico. E la seconda che tutto il processo, nonostante alcune dichiarazioni raccolte durante le interviste, è stato scarsamente appoggiato dalla componente tecnica della pubblica amministrazione, che soprattutto all'inizio ha dichiarato le sue perplessità e il suo scetticismo nei confronti del coinvolgimento degli attori culturali, come vedremo meglio nel prossimo capitolo. La parte politica in questo senso sembra aver dovuto "lottare" doppiamente per affermare le idee di partecipazione e inclusione: nei confronti delle realtà culturali, scarsamente orientate alla collaborazione e alla fiducia nei confronti dell'azione pubblica, ma anche nei confronti della stessa pubblica amministrazione, nella sua componente tecnica e

dirigenziale<sup>248</sup>. Il loro contributo ha riguardato per lo più la parte relativa agli atti, alla documentazione prodotta per i passaggi amministrativi, non si è trattato di una volontà attiva e propositiva di costruire qualcosa di nuovo, ma piuttosto di un sostegno di facciata, di *routine*, burocratico, inevitabile<sup>249</sup>.

Per quanto riguarda, infine, la seconda fase del dispositivo, il processo attivato relativo al lavoro di gruppo ha sicuramente dei lati positivi. Primo fra tutti l'aver riaperto il dialogo tra la pubblica amministrazione e l'associazionismo e l'imprenditoria culturale, rapporto ormai spento da anni, causa di critiche e polemiche continue. Uno dei risultati raggiunti in questo senso, riconosciuti da tutte le realtà che hanno partecipato è quello di avere creato l'occasione per incontrarsi, per conoscersi e per discutere su temi così rilevanti. Nonostante i pregiudizi, i timori e le perplessità, infatti, il tragitto tracciato e percorso dai diversi attori viene in generale molto apprezzato sia sul momento che a distanza di tempo, quando vengono condotte le interviste. Anche se non sono nate sinergie soprattutto tra attori più affermati e attori che operano ad un livello inferiore, tuttavia qualche azione congiunta, qualche progetto condiviso è stato portato avanti da alcune associazioni che hanno avuto modo di frequentarsi e di conoscersi, non solo nei momenti prestabiliti dal dibattito ma anche nei giorni prima delle elezioni, nelle fasi di scrittura dei documenti, di discussione all'esterno dell'istituzione, ecc.

Questioni, invece, negative legate a questa fase sono state il problema della mancata partecipazione degli organismi più affermati sia al dibattito pubblico che soprattutto alla fase delle elezioni dei componenti del Tavolo della cultura. Questa situazione che per vari motivi non è stata gestita bene, o comunque non è stata affrontata per essere risolta, o non è stata vista in quel momento come problematica, ha sicuramente indebolito lo strumento stesso e soprattutto tolto ulteriori possibilità e potenzialità di sviluppo. Probabilmente adottando un'altra metodologia partecipativa che poteva prevedere diversi *step* e una differente

---

<sup>248</sup> Ci riferiamo qui al solo servizio politiche culturali. Il servizio pinacoteca e musei e il servizio biblioteca non sono stati interessati dal dispositivo partecipativo. Per capirne le ragioni si rimanda al prossimo capitolo.

<sup>249</sup> Di questo parleremo più approfonditamente nel prossimo capitolo.

diversificazione dei soggetti per poi ricomprenderli insieme successivamente, in una visione comunque complessiva, in una prospettiva che mettesse al centro la cultura intesa come bene comune e pubblico, si sarebbe potuto ottenere un'azione maggiormente includente senza compromettere i capisaldi e i principi posti alla base dell'intero processo. Il dibattito svoltosi secondo l'analisi condotta, pare comunque avere una natura discretamente pubblica, avendo privilegiato e messo in evidenza il tema della cultura come qualcosa di collettivo, che riguarda l'interesse generale e ancora di più le sorti di una città, non essendosi concentrato su singoli interventi, non avendo fatto emergere un approccio che privilegiasse interessi privati, ma avendo avuto il merito di fare venire a galla, al contrario, il tema della cultura come una scelta a cui sono chiamati a rispondere, se non direttamente i cittadini in forma singola, le realtà associate. Il tentativo di tenere un livello della discussione pubblico è stato più volte ribadito e ricercato. Semmai il problema che vi è stato paradossalmente ha riguardato gli esiti di tale processo ovvero il potenziale scatenato di partecipazione intesa come *problem setting* e non solo come partecipazione attiva o *problem solving* che, a quasi due anni dalla costituzione del Tavolo della cultura, deve essere "arginato" e rappresenta un problema, nel momento in cui il Tavolo della cultura costituitosi ha la valenza di una Consulta in cui i pareri richiesti non sono vincolanti per la pubblica amministrazione. In questa ottica viene richiamato in gioco il problema relativo al rapporto tra aspettative dei partecipanti ed effettivo funzionamento del sistema politico, tra ruolo dell'associazionismo e ruolo della pubblica amministrazione. In questo senso possiamo affermare che nonostante in effetti non siano state fatte promesse non mantenute e sebbene fosse chiaro che il processo avrebbe portato alla costituzione del Tavolo della cultura, tuttavia meno facile per i partecipanti è stato capire l'effettivo ruolo che avrebbero avuto all'interno del Tavolo della cultura, soprattutto dopo un percorso così coinvolgente. Coloro che hanno partecipato fin dall'inizio e si sono spesi nelle varie fasi hanno, infatti, vissuto un'esperienza molto intensa che li vedeva coinvolti nelle decisioni pubbliche che riguardavano direttamente le questioni più importanti rispetto alla istituzione di

un nuovo organismo. Anche il fatto di avere contribuito all'elaborazione di un agenda dei lavori e alla fine non aver potuto vedere realizzato nemmeno uno degli intenti e delle azioni immaginate e scritte ha contribuito sicuramente al malumore e alla critica generale nei confronti del Tavolo stesso. E forse è proprio da questo risultato, da questo scarto, da questo ingranaggio che fatica a funzionare che la pubblica amministrazione potrebbe ricominciare a ragionare e riflettere sul possibile ruolo della democrazia deliberativa, sulle nuove modalità inclusive nei processi decisionali, sulla reale portata degli strumenti classici di partecipazione, sul ruolo della democrazia rappresentativa, sul rapporto con la società civile, interrogandosi sul significato concreto, profondo, costitutivo della partecipazione e del ruolo istituzionale della pubblica amministrazione in quanto ad azione e politiche pubbliche nell'attuale cornice di *governance*.

Nel prossimo capitolo faremo invece esplicito riferimento al ruolo della pubblica amministrazione all'interno del progetto di costruzione del dispositivo partecipativo e a come queste pratiche possano influenzare la stessa architettura organizzativa della pubblica amministrazione, l'azione pubblica oltre che la funzione istituzionale dell'azione pubblica. In sintesi cercheremo di analizzare il rapporto tra dispositivi inclusivi, processi decisionali e innovazione amministrativa.

## **Capitolo 9**

### **Pratiche partecipative e innovazione amministrativa**

#### ***9.1. Introduzione***

In questo capitolo tenuto conto anche degli elementi analizzati in precedenza relativi ai cambiamenti di ordine culturale, urbanistico e socio-economico della città, alle politiche culturali, e più nello specifico alla struttura organizzativa del Comune di Forlì e agli strumenti di tipo partecipativo adottati, esamineremo come la pubblica amministrazione e in particolare i servizi culturali del Comune abbiano preso parte al dispositivo partecipativo realizzato.

L'obiettivo è, infatti, quello di ragionare sullo stesso processo partecipativo e sulle sue possibili ricadute e gli esiti in termini di potenziali aperture della pubblica amministrazione nella direzione di modelli maggiormente condivisi di azione pubblica. Tali considerazioni ci permetteranno di riflettere sui risultati ottenuti e di verificare i cambiamenti organizzativi relativi all'azione e alle politiche pubbliche conseguenti alla messa in pratica del percorso partecipativo. Nella consapevolezza della difficoltà di considerare tali trasformazioni considerati i tempi di maturazione di tali processi così complessi e ampi, analizzeremo le trasformazioni in termini di aumento o di miglioramento delle attitudini della pubblica amministrazione a costruire le condizioni, le forme, le possibilità per gli attori di partecipare (Bagnasco, 2003) e a operare secondo una responsabilità amministrativa per lo meno diretta, processuale, orientata all'ascolto.



In questo senso tenendo conto della metamorfosi dell'azione pubblica, di fronte alla fine del monopolio dell'autorità pubblico – statuale sul trattamento di beni e problemi collettivi, ci dobbiamo porre il problema del ruolo dell'amministrazione pubblica, delle sue capacità di mediazione, di coordinamento, di ricomposizione degli interessi sul campo, della sua terzietà analizzando la dimensione pubblica dell'azione amministrativa, opposta a qualsiasi deriva che riproduca i caratteri del privatismo. Sono in gioco oltre che condizioni che alimentano la sfera pubblica e il rapporto con i cittadini e la società civile, le ricadute di tali interrelazioni in termini di aumento e miglioramento dei servizi, di apprendimento alla co-progettazione e alla responsabilità condivisa su materie pubbliche (Cementeri, de Leonardis, Monteleone, 2006) oltre che le questioni relative alla natura istituzionale della stessa pubblica amministrazione, ad esse fortemente intrecciate ovvero al mantenimento e alla cura dell'intelligenza delle relazioni, alla promozione del legame sociale e delle condizioni per una valorizzazione piena della cittadinanza.

## ***9.2. Il coinvolgimento della pubblica amministrazione***

Nel dispositivo analizzato il contributo della pubblica amministrazione intesa come componente tecnica, funzionari e dirigenti afferenti al settore cultura, è stato piuttosto altalenante. Per comprenderne il reale contributo occorre prima di tutto tenere distinti i vari momenti in cui il processo si è articolato.

Durante la prima Conferenza cittadina svoltasi nel maggio del 2005, come già sottolineato, tecnici e dirigenti della cultura, sebbene presenti, non sono intervenuti in prima persona nel dibattito. I motivi del loro distacco possono essere attribuiti a diverse ragioni<sup>250</sup> ma quello che ci interessa qui sottolineare è l'impostazione data ai lavori e una certa ottica che se vuole aprire all'esterno, agli attori culturali che dal canto loro reclamano a gran voce un dialogo con la

---

<sup>250</sup> Abbiamo già discusso di tali ragioni in precedenza attribuendole da un lato all'impostazione dei lavori della giornata e alla volontà di aprire alle realtà culturali del territorio e dall'altro per ciò che certe figure, legati alle gestioni del passato, molto criticate, rappresentavano per la città e per gli attori sociali.

pubblica amministrazione, dall'altro lascia intravedere una distanza, una debole integrazione tra il livello politico e quello tecnico (se non dal punto di vista funzionale) e più che uno scarso riconoscimento delle risorse, piuttosto la consapevolezza dell'assenza all'interno dell'organizzazione pubblica di un certo tipo di personale, interessato e capace di lavorare alla promozione di questo processo. Senza voler attribuire responsabilità all'una o all'altra parte in particolare, perché esamineremo più approfonditamente le condizioni di base e le logiche che hanno spinto verso l'adozione di tali relazioni, si rileva comunque che da questa iniziale impostazione discenderà anche il livello di presenza attiva ai lavori e di condivisione dell'idea del processo da parte del personale amministrativo.

Il maggior coinvolgimento all'interno delle diverse fasi del dispositivo si ha senz'altro per quanto riguarda i tavoli della musica e del teatro. Come già emerso, al di là della discussione sui temi, l'obiettivo è di tipo tecnico - la costruzione della stagione musicale della città o del cartellone trasversale per il teatro - e l'apporto dei funzionari e dei dirigenti, il contributo in termini di conoscenze, esperienza e competenze si dimostra indispensabile, una volta che i rapporti più politici sono stati affrontati direttamente dall'assessore. Sebbene inizialmente un po' scettico, restio e preoccupato il personale del servizio politiche culturali coinvolto partecipa a questa fase perché di fatto tale attività rientra nei loro compiti e funzioni. A proposito della partecipazione della componente amministrativa rispetto al dispositivo complessivo un intervistato sottolinea infatti:

*"...forse le uniche iniziative chiare e trasparenti sono state due: la programmazione musicale, il cartellone musicale che ha seguito un po' questa idea concertata, penso e spero perché non ci sono entrato dentro. E un percorso di consultazione sulle potenzialità di creazione di una fondazione per il teatro, di una nuova gestione per il teatro che è stata fermata ed è frustrata da altri interventi. Si è partiti, però, ci si è fermati e non si sa dove si va<sup>251</sup>" (A15).*

---

<sup>251</sup> Come già sottolineato il tavolo del teatro nato inizialmente per discutere della Fondazione per il teatro, lavorerà invece sulla rassegna di teatro trasversale (vedi settimo e ottavo capitolo).

Si tratta di un'azione che comunque scardina in parte il modo di vedere degli addetti pubblici, il loro sistema consolidato di operare e che introduce nuovi elementi nel processo decisionale, legati all'incertezza, al conflitto tra gli attori, alla difficoltà dei rapporti tra pubblica amministrazione e soggetti. E' infatti una relazione più diretta che permette di porre sul piatto i problemi reali e contingenti, non solo dei singoli, ma in una prospettiva più collettiva. Tale situazione risulta più problematica e richiede altre capacità rispetto a quelle solite di *routine*.

*"Io dico che comunque un risultato c'è, se non altro per dire che c'è questo organismo che non serve a molto è già un indizio di valore. Cosa significa? Che lo consideri. Può sembrare un'assurdità quello che ti sto dicendo ma scalfire peraltro un modo di lavorare ultradecennale di una organizzazione non di una persona..." (A5).*

Altro discorso è, invece, quello relativo al processo legato ai gruppi di lavoro, alla stesura dei documenti e alle elezioni. Questa parte sarà gestita dal punto di vista organizzativo quasi esclusivamente dalla segreteria dell'assessorato alla cultura e per quanto riguarda, invece, i contenuti, le scansioni temporali dei diversi *step*, le metodologie adottate, dalla società di consulenza a cui l'assessore si affida. Non vi è dunque un diretto coinvolgimento della parte tecnica sia per mancanza di esperienze per gli aspetti di tipo partecipativo, (scarseggiano competenze in questo senso), che forse per volontà di entrambe le parti. Il dispositivo viene visto come qualcosa di politico, e certamente lo è, ma completamente avulso da quello che è l'intervento più amministrativo. Dalle interviste svolte presso il servizio emergono, infatti, elementi interessanti:

*"...il discorso iniziale è stato un discorso soprattutto politico, si trattava di far capire a che cosa sarebbe servito il tavolo della cultura. Per questo che sei riuscita a gestirlo da sola, e noi non siamo intervenuti in quella fase appunto perché era soprattutto politica. Cioè l'assessore, l'amministrazione diciamo, aveva bisogno intanto di far partire il dibattito e poi col dibattito farsi suggerire dalle associazioni quale era il modo migliore per partire col procedimento"(A9).*

*"Un impiegato qualsiasi non sarebbe riuscito a fare una cosa del genere! La capacità soltanto anche di sintetizzare quei discorsi" (A9).*

*"L'assessore voleva avere sotto controllo la situazione in qualsiasi momento, la cosa che stava nascendo, proprio allo stadio politico. Non era uno stadio operativo era uno stadio politico. Per cui lui la voleva gestire direttamente e lo voleva fare con la persona che aveva di fronte, non poteva lasciarla agli uffici. Noi ci saremmo sicuramente impantanati in una serie di problematiche e di lungaggini di vario tipo trascurando ed allungando moltissimo i tempi perché non potevamo trascurare altre cose" (A9).*

Soprattutto in questa fase non si capisce o non si sa neanche più di tanto quello che si sta organizzando, progettando nelle stanze della politica, se non per sommi capi, e per quanto riguarda le figure dirigenziali con cui l'assessore si confronta o comunica. Ma non c'è neanche l'interesse a voler capire da parte del personale. Tra i funzionari e i dipendenti del settore politiche culturali, che comunque durante il dispositivo saranno gli unici a essere coinvolti rispetto agli altri servizi dell'area cultura, prevalgono la logica e le pratiche di un'amministrazione tradizionale, concentrata sull'adempimento burocratico, sull'erogazione del servizio più che sulla promozione, sul coordinamento ecc. D'altra parte di fatto è questa, nonostante l'impianto organizzativo, la realtà del servizio che gestisce direttamente, in economia, il teatro, le stagioni comunali, gli eventi estivi e il capodanno e che quindi si trova oberato di lavoro e legato a contingenze temporali.

*"Se ad esempio il progetto del Tavolo della cultura, qui nel nostro servizio è stato appannaggio di poche persone soltanto è perché il lavoro operativo vero e proprio era in altre direzioni. C'era il quotidiano, certe persone dovevano dedicarsi al quotidiano, il tavolo della cultura inizialmente e lo è tuttora era un carico di lavoro in più rispetto a quello che era il lavoro prima. Mentre prima gli uffici venivano strutturati per dare determinati servizi, nel momento in cui tu aggiungi qualcosa è chiaro che non puoi spostare tutti i membri dell'ufficio verso quel qualcosa, ne sposterai uno o due, al massimo. Per dire noi abbiamo delle scadenze dell'ufficio cultura che sono legate al discorso del teatro, al discorso degli eventi annuali come la piazza d'estate, capodanno alle quali non possiamo sottrarci. Per cui se viene un impegno ulteriore di un altro tipo, non puoi dirottare tutte le risorse umane dell'ufficio verso questo impegno. Ne dirotterai qualcuno bene che vada" (A9).*

Ma nonostante la mole di lavoro, e magari a parte l'iniziale curiosità, è proprio il mancato riconoscimento dell'importanza di tali pratiche partecipative, al di là di quanto dichiarato sul concetto di partecipazione, e anche della

comprensione delle possibili ricadute sul proprio lavoro che porta gli stessi dipendenti a non farsi coinvolgere:

*"Non ci siamo neanche fatti coinvolgere più di tanto" (A9).*

*"Intanto non nego che ci sia stata cioè da parte di tutti anche una grande curiosità, una grande attenzione per una cosa che era assolutamente nuova. Poi siccome su questi organi consultivi ognuno aveva la propria esperienza in genere quasi totalmente negativa, accanto alla curiosità c'era anche un po' di scetticismo insomma e questo si è verificato anche nei fatti perché molto volentieri tutti noi, mi metto dentro anch'io, volentieri abbiamo delegato tutto" (A6).*

*"Secondo me [il servizio cultura si è posto di fronte al processo partecipativo – n.d.r.] con una certa curiosità per un verso e interesse, incredulità perché magari non pensavano che si riuscisse a portarlo a termine. Pensavano che fosse una tesi impossibile. C'era un precedente da cui si partiva che non era incoraggiante" (A2).*

*"Comunque la delega al funzionario da parte del dirigente delle politiche culturali<sup>252</sup> è un senso di liberazione. Non lo sto criticando, questo è un dato di fatto, perché è facilissimo quando tu sei in difficoltà o non credi in un'operazione la deleghi a qualcuno, se ci credi, anche se magari ti fai un mazzo così...perché adesso su un'altra questione dove è pienamente coinvolto, parlo dei giovani, dove si sta ammazzando per dare dei risultati e dove stanno andando benissimo le cose, AAA si è impegnato fino alla morte, perché ci credeva pienamente" (A5).*

Dall'altro prevale, invece, un atteggiamento di timore, di scetticismo, di incertezza legata al rischio che gli stessi dipendenti pubblici vedono in queste operazioni. Rischio che tali processi possano ulteriormente rallentare la macchina amministrativa - vista appunto come macchina e non come un insieme di processi, dove ciò che conta è il risultato raggiungibile, tangibile, efficiente - e che possano creare problemi rispetto alle decisioni e alle scelte finali della pubblica amministrazione, se in contrasto. L'idea è, lo ribadiamo ancora una volta, quella di una partecipazione *problem solving*, nel migliore dei casi, che non attribuisce importanza costitutiva al dibattito e al confronto pubblico, ma è solo funzionale alle esigenze amministrative e politiche:

---

<sup>252</sup> Il dirigente che non seguirà mai i lavori dei gruppi tematici, una volta costituito il Tavolo delegherà il funzionario del servizio.

*"Dal punto di vista terra a terra potrebbe essere [il Tavolo della cultura – n.d.r.] anche una cosa rischiosa, perché è un interlocutore in più, quindi un ritardo in più nell'assunzione delle deliberazioni, nell'assunzione delle decisioni, cioè il fatto di dover chiedere parere l'amministrazione. L'amministrazione non è tenuta a chiedere il parere del Tavolo della cultura, però, il fatto di dover chiedere un parere in più è un ritardo ulteriore. Questo parere nel momento in cui è favorevole però è un aiuto per proseguire nell'iter, perché nella deliberazione lo si cita, e si ha già un avallo da parte di quella che è la base perché è costituito dalle associazioni culturali per cui è un punto di forza. E' un punto di forza nel momento in cui è positivo, può essere un grosso inciampo nel momento in cui è negativo, il rischio di questa estensione della condivisione della decisione è questo" (A9).*

Il concetto di fondo è che comunque la pubblica amministrazione decide da sola, unilateralmente e può chiedere pareri, per ottenere consenso, per andare avanti, ma non c'è una partecipazione di tipo *problem setting* in cui le questioni vengano definite a priori, diventando pubbliche e condivise non solo per quanto riguarda le soluzioni. Questa per lo meno è l'idea che proviene dai servizi, dalla parte amministrativa, che se vogliamo da questo punto di vista non ha mai occasioni di discutere di questi temi, della prospettiva, della portata, del carattere costitutivo dell'azione pubblica.

Il rischio che si paventa è quello che questo meccanismo, che sta prendendo piede, alla fine sia solo una perdita di tempo, non porti da nessuna parte, l'ennesimo tentativo politico che non conduce a niente<sup>253</sup> in una situazione che oltretutto è molto critica in cui, dunque, esporsi significa ulteriori problemi e beghe:

*"Era il momento in cui c'erano tutte le polemiche per cui all'inizio con un pochino di perplessità, di sfiducia. Mi rendevo conto che poteva essere una cosa molto importante, però, non avevo fiducia che iniziasse veramente. Temevo che fosse una cosa che si chiudesse nel politico... Credevo che ci sarebbero state subito delle spaccature insanabili tra la gente" (A9).*

*"No, forse l'assessore ha visto che non ce la potevo fare più di così. Si e poi perché ero anche molto coinvolto a livello personale perché l'assalto alla diligenza in quegli anni mi ha coinvolto molto e quindi per me era molto faticoso. Ha fatto anche bene. Ne discutevamo, lui la mia opinione l'ha sempre chiesta e ancora adesso ci troviamo quella mezz'ora, dove parliamo di queste cose. Io sono contento che lui mi chieda che cosa*

---

<sup>253</sup> Naturalmente una volta portata a termine l'operazione i dipendenti in parte si ricrederanno.

*penso e mi ascolti quando parlo, quando parliamo di questa cosa, però, per fortuna mi ha lasciato fuori dalla partecipazione diretta, dalla creazione diretta” (A6).*

E queste occasioni mancate comportano anche la conseguente difficoltà a sedimentare un patrimonio di conoscenza su questo versante o ad acquisire maggiore dimestichezza dal lato delle tecniche, delle metodologie della partecipazione che svilupperebbero certamente una diversa cultura della partecipazione anche negli stessi servizi, nelle relazioni interne alla pubblica amministrazione, ma anche rispetto al rapporto con altre istituzioni di diversi livelli. Schiacciati dalla quotidianità non ci si rende nemmeno conto di cosa vuol dire non essere partecipi, che cosa ciò possa comportare anche sul piano pratico.

Purtroppo nel caso di Forlì il mancato riconoscimento e coinvolgimento dei dirigenti oltre che del personale della pubblica amministrazione dell’ambito cultura è piuttosto evidente, soprattutto nei settori relativi alla Pinacoteca e ai musei, alla Biblioteca ma anche all’interno dello stesso servizio politiche culturali dove due sono state le persone direttamente interessate e più che altro in modo strettamente funzionale agli obiettivi che si volevano raggiungere e alle funzioni da espletare. La condivisione e il confronto con il dirigente d’area e con il dirigente del servizio politiche culturali c’è stato, come afferma l’assessore alla cultura:

*“Il confronto è avvenuto perché non saremmo arrivati al risultato. Il cambiamento, le innovazioni in una qualsiasi struttura e a maggior ragione nella pubblica amministrazione, si fanno soltanto se riesci a fare aderire, di più o di meno, ma comunque a far aderire con un minimo di coinvolgimento e convinzione anche la struttura dei tuoi collaboratori. Questo è un presupposto sine qua non. Man mano che il percorso è stato fatto sono stati coinvolti nel percorso in termini di responsabilità per quello che competeva loro. In termini di contenuti, di prospettiva, di idea dell’obiettivo che ci si poneva è stata coinvolta la struttura di riferimento ovviamente dal direttore d’area, al dirigente di riferimento che per il tipo di settore che dirige ha i rapporti con l’80% delle realtà culturali, i rapporti con la città con i soggetti di riferimento” (A2).*

ma sicuramente non si è trattato di un argomento discusso con i dipendenti dell’area cultura in generale per farne capire l’importanza, per fare in modo che

se ne discutesse, che diventasse una priorità di tutti. Non si è trattato di una mancanza di prospettiva, nel caso almeno della pinacoteca e della biblioteca, ma soprattutto della constatazione, a torto o a ragione, che determinate persone, per carattere, per qualità personali e professionali sarebbero state degli ostacoli più che delle risorse in questo processo.

*"Anche per ragioni di approccio culturale e di disponibilità e per tante altre ragioni. Funzionalmente chi era da coinvolgere era il dirigente del servizio politiche culturali. Certo la scelta è stata fatta partendo dai dati di realtà e c'erano le situazioni delle singole persone ma c'era anche il fatto che la persona attraverso cui passano i processi amministrativi specifici era il dirigente del servizio politiche culturali. Le cose si fanno con quello che si ha... Se avessi avuto una altra struttura, ho dovuto fare con quello che c'era cercando di applicare un principio che era quello del coinvolgimento. Il coinvolgimento tu lo fai nel modo e nella misura in cui è possibile tenuto conto della realtà con cui ti devi misurare" (A2).*

E in questo caso si rileva appunto la difficoltà di mettere in atto tali pratiche partecipative in una situazione in cui le risorse umane disponibili non possono essere scelte<sup>254</sup> e tenendo conto che il tempo, non essendo infinito, vincola anche l'impostazione di certi processi che potrebbero venire messi in atto con logiche anche diverse, cercando di creare, ad esempio, un clima migliore tra i dipendenti, una cultura della cooperazione, del lavoro in rete ecc.

Ma facciamo ora un passo indietro per vedere più da vicino l'organizzazione del settore cultura e il clima partecipativo o meno che permea l'intera struttura comunale.

### **9.3. La dimensione partecipativa dell'amministrare**

Come abbiamo visto dall'analisi condotta nel capitolo 5 già dal 2002, quando vengono create le macro-aree, il modello organizzativo predisposto per il settore cultura è di tipo matriciale proprio per cercare quell'integrazione che

---

<sup>254</sup> E qui si aprirebbe tutto il discorso della valutazione del personale nelle pubbliche amministrazioni e dei dirigenti.



potrebbe garantire una maggiore dinamicità del servizio e un lavoro per progetti.

*"... dal punto di vista della struttura oserei dire che noi siamo all'avanguardia come Comune di Forlì perché abbiamo una struttura che è fatta per la nostra area, visto che la cultura è qua dentro, abbiamo proprio un modello organizzativo che è assolutamente contrario a quello ordinariamente praticato negli enti pubblici gerarchico – funzionale. Noi abbiamo la matrice, guarda caso. " (A5).*

Naturalmente al di là dell'impostazione organizzativa vige ancora uno stile più di tipo tradizionale, gerarchico - funzionale che è strettamente connesso allo stile di *leadership* dei singoli dirigenti, come ben ci descrive questa intervista:

*"Non basta avere il vestito per saperlo portare, però già questa è una scelta, quindi in termini strutturali le condizioni ci sarebbero, perché non si attuano? Perché ancora in questo ente come è abbastanza normale che sia, la dirigenza che naturalmente è l'elemento trainante dell'organizzazione perché chiaramente l'organizzazione si muove, si calibra anche in relazione allo stile del dirigente, allora, ancora come dirigenti siamo molto diversi in termini manageriali e di stile di direzione" (A5).*

Anche se da questo punto di vista la pubblica amministrazione ha cercato di omogeneizzare, di lavorare per rendere gli stili di direzioni più vicini, più simili, in realtà, la maggiore difficoltà è stata quella di avere una classe dirigente vecchia, che ricopre il ruolo da molti anni. E dunque concretizzare azioni che possano incidere per modificare gli stili manageriali non è semplice. Si cade nella contraddizione, in altre parti di questo lavoro sollevata, per cui la pubblica amministrazione persegue modelli imprenditoriali senza, però, adottarne tutti i criteri e dunque trasformando in vincolo, pesantezza e inerzia anche gli aspetti più dinamici. E' il caso della classe dirigente che ha ormai trenta anni di servizio e che appare inscalfibile, inamovibile:

*"E poi ogni tanto fanno le verifiche dei dirigenti, si viene a sapere per vie traverse che la maggioranza ha fatto una figuraccia, però, te li ritrovi lì tali e quali a prima. [...] vieni a sapere che una serie di queste persone non sono risultate idonee al ruolo che ricoprono però rimangono lì e nessuno li sposta. Dalla verifica si sono resi conto che determinate persone non ci dovevano stare, ma non potevano spostarle. Non licenziano. Puoi anche arrivare a non licenziare ... ci sono persone che fanno anche, ma*

*a quel tipo di ruolo non sono adatte....Bisogna dare un turnover alla gente...sempre quelli!! Se cambi i politici potresti cambiare anche i dirigenti. Questa gente ci mette anche dell'entusiasmo....se non può essere la rotazione però un dirigente non può stare sempre lui per 30 anni....guarda nelle grandi imprese la gente cambia ma non a caso. Diventa un automatismo alla fine. Bisogna trovare delle strategie perché ci sia un ricambio" (A10).*

E tale situazione incide anche sulla capacità di essere flessibili, aperti alle innovazioni e ai cambiamenti e dall'altro lato contribuisce al peggioramento del clima lavorativo, con una diminuzione della motivazione degli addetti e a una paralisi della situazione:

*"Adesso non ce ne è uno che si prenda una responsabilità, la legge viene applicata alla virgola, al punto, senza capacità di poterla adattare all'ambiente in cui ti trovi. Adattare non significa cambiare la legge ma significa verificare se deve essere veramente applicata completamente o....e invece lì c'è molta rigidità, molta incapacità di prendersi delle responsabilità e soprattutto questi dirigenti sono 100 anni che sono lì" (A10).*

*"E' una classe dirigente che c'è dagli anni '80. Sono sempre quelli e quasi tutti negli stessi posti. I posti più grossi Biblioteca, Pinacoteca, pubblica istruzione....tutta gente nata nei vari partiti. E' la stasi totale, mentale....non è neanche colpa loro nel senso che quando sono tanti anni che tu gestisci un servizio, puoi fare il cavolo che vuoi, nessuno ti dice mai niente, se sbagli nessuno ti dice mai niente, non vieni mai punito assolutamente di nulla....cioè vai avanti con il tuo tram tram...o sei una mente illuminata e quindi si è creata questa situazione. Questo con il tempo ha creato questa paralisi, in Comune è una catastrofe....sei anche demotivato...ti da proprio la sensazione che si stia accartocciando su se stesso" (A10).*

Facendo un'analisi più approfondita dell'area cultura emerge, a partire dall'osservazione condotta e dalle interviste effettuate, che i tre servizi si connotano molto diversamente l'uno dall'altro e sono scarsamente collegati tra di loro o meglio i rapporti non sono paritari nel senso che non tutti i dirigenti (così come i funzionari) sono in grado di lavorare trasversalmente e insieme su tutti i settori e di collaborare apportando contributi. Nel servizio Biblioteca vige un clima poco stimolante, in cui le persone non sono coinvolte minimamente. Viene adottato il meccanismo della delega perché il principio su cui si basa l'organizzazione impostata dal dirigente è quello del non creare difficoltà e problemi:

*Il dirigente della biblioteca è il classico tipo che della struttura non gliene frega niente, lo dico ad alta voce perché lo sa benissimo che lo penso, nel senso che basta che non gli dia problemi per cui delega, ecco l'aspetto della delega usata in maniera sbagliata, quello che gli dà fastidio, che gli può procurare danno lo dà a qualcun altro, ed è proprio quello che è centrale, perché se lui non tiene in mano l'organizzazione di un servizio pubblico, mi dite a cosa serve un dirigente, a leggere dei libri, non è che sia proprio il massimo, poi che tenga dei bellissimi convegni, ma i convegni se ne fa uno all'anno, il servizio si eroga tutti i giorni; e quindi sotto questo punto di vista per lui non ci sono mai i problemi e la gente si rassegna, non si spende più di tanto. ... la gestione del personale che lì come in tutti i servizi, è strategico, la considera così: se hanno timbrato o non hanno timbrato, quindi che non rompano le scatole, che facciano i turni, che si arrangino e basta. Questo è. Ha fatto la carta dei servizi e il regolamento, ha prospettato, non l'ha neanche condivisa con loro. Quindi questo ti dice. Per cui esprime rassegnazione, "Tanto lui è un muro di gomma"- dicono i dipendenti – "non vale la pena". E lui diceva: "Basta che non rompano le scatole, io sto bene qui". Questa è la situazione della biblioteca" (A5).*

Fondamentalmente si tratta di un servizio basato sull'idea della conservazione dei libri anziché essere interpretato come servizio aperto al pubblico. La struttura su cui si fonda è dunque molto chiusa e difficilmente collabora sia con altri servizi interni al Comune di Forlì che nei confronti dei cittadini utenti<sup>255</sup>. Nel servizio pinacoteca, al contrario di questo primo, vige un clima di conflitto permanente, perché il dirigente è una figura che tende ad accentrare tutto su di sé, a decidere in autonomia, a non comunicare con i suoi dipendenti, a non coinvolgerli se non quando ne ha necessità. Il personale di conseguenza viene classificato e rientra in due categorie standard: quelli che hanno delle competenze e quelli che, invece, non le hanno e sono chiamati a svolgere funzioni irrisorie<sup>256</sup>. Se i rapporti con l'esterno, per quanto riguarda il dirigente, negli anni sono migliorati, anche perché le condizioni del servizio sono diverse rispetto al passato, grazie all'apertura realizzata verso l'ambiente<sup>257</sup>, sono i rapporti interni a fare acqua, a essere molto tesi e per niente collaborativi. Dal punto di vista culturale il servizio pinacoteca è impostato

---

<sup>255</sup> A onor del vero questa situazione appare maggiormente cristallizzata per quanto riguarda la biblioteca classica e il fondo Piancastelli, mentre la sezione relativa alla biblioteca moderna rivolta ad un pubblico più giovane, ha sviluppato diverse azioni e progetti per aprirsi alla cittadinanza, alle scuole, alle famiglie, ai bambini ecc.

<sup>256</sup> "...il personale già classificato: quello che non serve a niente serve a tenere aperte le porte, forse non è capace neanche di tenere le porte e quello che invece le può dare un contributo" (A5).

<sup>257</sup> Si pensi alla gestione dei Musei in San Domenico, in cui è stata trasferita la collezione della pinacoteca e in cui la Fondazione ha allestito e organizzato grandi mostre - vedi quinto capitolo.

principalmente sull'idea della tutela e conservazione ma anche della valorizzazione e promozione dei beni culturali come attività propria del servizio e degli addetti interni. L'ultimo servizio relativo alle politiche culturali, invece, dei tre è sicuramente quello con il miglior clima collaborativo. Il dirigente ha compreso che la sua forza è il personale e il rapporto non è paternalistico, ma basato sulla valorizzazione delle risorse. Si tratta di un piccolo gruppo di persone che il dirigente ha potuto scegliere personalmente e con cui riesce a gestire un servizio anche così complesso come quello del teatro civico, proprio in forza di questi rapporti di collaborazione e fiducia. E' un servizio che ha sempre avuto rapporti con l'esterno, anche se in passato abbastanza conflittuali e difficili e che ha iniziato a lavorare in modo più sistematico e organizzato con gli attori culturali e le istituzioni, proprio a partire dal processo messo in atto e dalla costituzione dei tavoli tecnici della musica e del teatro e all'impulso in generale dato dall'assessorato alla cultura verso una maggiore integrazione e sistematicità delle iniziative e degli interventi. Rispetto agli altri due servizi, però, quello legato alle attività teatrali, ha creato un ambiente così "ovattato" che fatica a intrecciarsi secondo il modello a matrice con altri servizi della stessa area e tanto più con il resto del Comune:

*"Avere il miglior clima gli consente con un numero di persone abbastanza ridotte di garantire un servizio per il quale ce ne sarebbe bisogno di molte di più, però lui ha avuto la fortuna, si è scelto le persone. E quindi si è creato una scatolina dove tutto si ricompone perché rispetto al suo collaboratore lui può fare delle richieste e il suo collaboratore gli risponderà positivamente, quindi i problemi li ha, però li riesce anche a gestire. In virtù di questa ovatta che ha messo intorno al suo servizio. Questo però cosa succede? Evita che ci sia intreccio che invece la nostra organizzazione a matrice richiederebbe, quindi poco intreccio salvo un paio di figure, lui in prima persona perché è chiamato a dei tavoli strategici a ragionare anche sul San Domenico, piuttosto che altro, questo lo fa e lo fa molto bene, e un po' AAA ma perché è previsto dall'organizzazione che sia trasversale rispetto ai servizi quindi è inevitabile, in parte BBB per alcuni aspetti. Tutto il resto del mondo, no. Non mette in gioco lui. E quindi diciamo in termini organizzativi lui è l'associazione ideale, però in termini di apertura al resto del mondo, no" (A5).*

*"Adesso si è attuata attraverso il discorso delle aree e c'è una grossa collaborazione fra il nostro servizio e il servizio pinacoteca e musei, le politiche giovanili, ci sono queste forme di collaborazione. Però per esempio non c'è assolutamente nessun tipo di*

*collaborazione con altri servizi che si occupano di turismo, che si occupano di informazione al pubblico..." (A9).*

I servizi relativi all'area cultura sono comunque impostati secondo una logica di erogazione, di un'amministrazione che gestisce direttamente e non invece sull'idea del pubblico che governa, che stimola, che promuove e che coordina (Osborne, Gabler, 1992). E in generale pur essendo realtà molto diverse tra di loro, che hanno anche modificato nel tempo il loro modo di organizzarsi, di rapportarsi con gli altri, tuttavia sono ancora lontane dal modello organizzativo che c'è sulla carta, come sottolinea la dirigente dell'area:

*"Quindi dicevo sono tre realtà completamente diverse, nessuna delle tre è in linea rispetto a quello che è lo schema organizzativo del servizio; questo non significa che siano così ed erano così anche quattro anni fa, si sono comunque modificate. [...] Gli stili sono proprio stili personali, quello che uno può mettere in campo. Quindi dicevo: il cambiamento che comunque è richiesto anche a noi perché cambia il sistema delle regole fuori, perché si dice che l'ente pubblico deve essere aperto, deve essere sul territorio realmente, ecc., non è che non abbia scalfito minimamente il Comune, però per attuare il cambiamento ci vuole il tempo e persone che si devono cambiare vestito. Questo non si fa in un giorno" (A5).*

La situazione non appare comunque migliore nel resto del Comune, anzi. Prevale l'assenza di modalità di lavoro in rete, di confronto, di una gestione che valorizzi e motivi le risorse umane oltre che un forte accentramento di ogni decisione e in generale di ogni azione strategica ai livelli dirigenziali. La stessa organizzazione progettata secondo un modello divisionale se, da un lato, può favorire una maggiore rapidità e responsabilizzazione rispetto ai risultati, rispetto a un modello di tipo funzionale, tuttavia accentua la riproducibilità delle funzioni che sono replicate all'interno di ciascun servizio, mettendo in risalto ancora una volta la presenza di comparti che si distanziano l'uno dall'altro come modalità di gestione e che lavorano in modo autoreferenziale, non rapportandosi tra di loro:

*"In realtà l'amministrazione é, come tu sai benissimo, lavora molto a compartimenti stagni. La collaborazione interna anche tra i vari servizi del Comune é relativa, molto relativa" (A9).*

E questa frammentarietà, questa difficoltà di condivisione, di partecipazione che si traduce in mancanza di informazioni e comunicazione a diversi livelli, ha come ricaduta concreta anche il fatto che il comportamento nei confronti dell'esterno, delle associazioni, ad esempio, non sia univoco, omogeneo, uguale per tutti, ma che dipenda dal servizio stesso, o dall'assessorato, dalla sua interpretazione, dalla sua visione delle cose. E questo è abbastanza evidente soprattutto in ambito culturale quando di fronte a richieste delle associazioni – dal piccolo contributo, al riconoscimento del patrocinio, allo spazio concesso, alla promozione dell'evento, ecc. - non c'è comunicazione, passaggio di informazioni, cooperazione tra gli uffici e quindi le risposte possono essere davvero molto differenti. Per non parlare di quando si arriva a piccole forme anche di "rivalità" tra i diversi assessorati, ad esempio, per ottenere maggiore riconoscimento e visibilità verso l'esterno, fornendo risposte diverse e che collidono di fronte alle medesime richieste.

*"Perché il Comune non è un organismo unico che ad un certo punto dà la sua benedizione a qualcosa, è un organismo che è fatto di tanti servizi e di tante aree e non è detto che l'iniziativa sia condivisa dagli altri" (A9).*

Secondo qualche dirigente pubblico il livello di coinvolgimento non sembra interessare nemmeno la stessa Giunta, sensazione che anche le associazioni avevano sottolineato nelle interviste<sup>258</sup>, sia per quanto riguarda il dispositivo messo in atto che dopo l'istituzione del Tavolo della cultura, nel momento in cui ci sono decisioni strategiche da prendere che coinvolgono l'ambito culturale, come può essere il taglio delle spese in bilancio. Semmai allora piuttosto che alla Giunta che sembra non tenere in considerazione il Tavolo nelle decisioni che potrebbero invece riguardarlo, interessarlo più da vicino, la Consulta, una volta costituitasi, appare più prossima al servizio politiche culturali. Così almeno è come viene vissuta la questione da parte della componente dirigenziale del settore cultura:

---

<sup>258</sup> Così si esprime il presidente di un'associazione culturale: "Senz'altro l'assessore alla cultura ci ha creduto, poi il resto del mondo politico e amministrativo del Comune ha partecipato in qualche modo? Io lo chiedo, non è che me ne sia accorta che ci fosse!" (A23).

*"L'amministrazione non la vede ancora né nel suo organo di governo, la giunta non ha mai riflettuto sul fatto che con un suo atto ha creato questo Tavolo e quindi questo organismo insomma di cui dovrebbe tener conto. E forse proprio perché prima di tutto non ce l'ha quell'organo di governo e alla fine più di tanto non ce l'ha nessuno. Sappiamo noi che esiste...ma non è della giunta, è soltanto un po' nostro perché ci siamo coinvolti, perché siamo i diretti, i primi diretti interessati" (A6).*

*"...non credo che in giunta mai, mi può smentire l'assessore, però, non credo che all'interno di un dibattito... per esempio vengono fatti dei tagli di bilancio, si sono posti il problema di chiedere o di esaminare col Tavolo, per esempio, anche della cultura, quanta parte da tagliare lì o quanta altra da altre parti o quanto c'è da salvare? Cioè di questi grandi dibattiti che dovrebbero essere grandi invece vengono fatti su dei tavolini? Questi invece che dovrebbero essere i grandi dibattiti, non c'è mica coinvolgimento di niente eh, di nessuno, neanche nostro" (A6).*

Anche se questa prossimità non significa coinvolgimento nel dibattito ma sembra riguardare soltanto l'aspetto tecnico delle questioni<sup>259</sup>, come ci dice un intervistato:

*"Ma... io ho visto delle risorse interne, delle risorse interne coinvolte più in forma di verbalizzanti" (A15).*

Come emerge dunque dall'esame dell'organizzazione comunale e dei servizi culturali scarseggia la volontà e la capacità di attuare processi di tipo collaborativo, partecipativo che coinvolgano gli stessi addetti della pubblica amministrazione nonostante le dichiarazioni di intenti e di volontà di qualificare e di coinvolgere le persone in quanto considerate "la leva principale sulla quale agire"<sup>260</sup> per ottenere una pubblica amministrazione più efficace ed efficiente.

---

<sup>259</sup> Sebbene il servizio Politiche culturali sia stato formalmente incaricato di seguire i rapporti con il Tavolo della Cultura la funzione che svolge è di tipo amministrativo: convocazione assemblee, verbalizzazione delle riunioni, predisposizioni di eventuali atti amministrativi. Basti pensare che all'interno del Tavolo non avendo un ruolo riconosciuto se non quello di verbalizzante, il funzionario che segue i lavori non interviene mai nella discussione.

<sup>260</sup> Queste affermazioni sono tratte dal documento relativo agli "Indirizzi generali e di governo 2004 – 2009" del sindaco. Il documento continua affermando "In questo quadro vanno promosse politiche attive in materia di personale mediante l'affermazione di una cultura fondata sul valore essenziale della cooperazione nell'organizzazione del lavoro, il sostegno alla crescita professionale ed umana tramite organici corsi di formazione, e alla valorizzazione delle capacità e dei meriti individuali. Va attuata una efficace strategia di comunicazione interna, rispetto ai cittadini-dipendenti, nonché verso l'esterno".

A fronte di questa breve analisi possiamo forse porci l'interrogativo che sorge quasi spontaneo e che appare evidentemente centrale nelle questioni del cambiamento organizzativo e dell'innovazione relativa alla pubblica amministrazione e al *policy making*: "Come può esserci coinvolgimento reale e non formale e retorico dei cittadini, della società civile ecc. se il livello di partecipazione interna alla pubblica amministrazione è così carente, se i rapporti tra dipendenti e dirigenti, sono così poco orientati a criteri di fiducia, di informazione, di confronto, se in sintesi il modello organizzativo che prevale è così scarsamente inclusivo, culturalmente poco aperto e per nulla orientato alla riflessione?"

Il prossimo paragrafo ci aiuterà a costruire un altro pezzetto della nostra analisi portando il ragionamento sulle condizioni interne alla pubblica amministrazione che possono sostenere, promuovere, generare scenari e relazioni partecipative intese come possibilità anche di apertura all'innovazione amministrativa.

#### **9.4. *La natura pubblica dei processi amministrativi***

Per cogliere le opportunità e le *chances* della pubblica amministrazione per quanto riguarda la promozione di una cultura della partecipazione non retorica e dell'inclusività nei processi decisionali e nel *policy making* rispetto agli attori sociali e anche rispetto al personale interno, scandaglieremo la natura dei processi, delle azioni e delle relazioni per verificare quanto di pubblico o al contrario legato al privatismo (de Leonardis, 1997) vi possa essere anche all'interno della stessa architettura amministrativa o dei processi dell'amministrare, secondo il modello teorico di Bifulco e de Leonardis (2005) che ci ha permesso di verificare anche la natura del dispositivo partecipativo messo in atto (vedi cap. 8).

Per quanto riguarda la prima coordinata quella della *visibilità*, è evidente da quanto analizzato nel capitolo precedente, quanto in questo ambito siano



deficitari di *publicness* i meccanismi che sottostanno ai processi decisionali, alle scelte. Il personale non viene informato, non è a conoscenza sia dei processi e delle decisioni, delle scelte adottate all'interno e tanto meno dei cambiamenti che su certe materie provengono dall'esterno. Se si esclude qualche isola felice, in generale ci si trova di fronte ad un accentramento delle informazioni, delle conoscenze e delle competenze ai vertici e a blocchi comunicativi che permeano tutto l'ambiente lavorativo. E in questo senso la responsabilità ricade sulle figure manageriali, che come è emerso anche in precedenza, adottano ognun un loro stile manageriale personale, senza essere troppo formati, senza sapere che cosa significa lavorare in gruppo, coinvolgere i dipendenti, motivarli e valorizzarli:

*"Un altro limite che ha la nostra classe dirigente è che non ha formazione, per esser un dirigente e gestire altre persone e quindi lavorare in un gruppo devi sapere fare. Si incontrano si informano e fine del discorso....cioè non è un confronto....poi magari a piccoli gruppi, in uno o due persone a seconda.... E' molto concentrato a livello dirigenziale, lassù. Le persone. Gli impiegati di base sono informati forse tramite e-mail, o forse ti dicono "c'è questo da fare e buona notte al secchio". Gli impiegati come me del mio livello non sono informati. Non c'è molta considerazione dell'essere umano. Secondo me uno dovrebbe conoscere tutta la macchina amministrativa. All'interno dei vari settori se esce una legge lo sa chi se ne occupa direttamente o nel momento in cui la deve usare. Ognuno è uno a sé, non esistono gruppi di lavoro dove...e poi non c'è un'attenzione alle risorse del personale per niente. Ci sono dirigenti strazianti ma ancora più straziante è che lo tengono lì nonostante tutto" (A10).*

Senza esser coinvolti direttamente nel ciclo di vita delle *policy*, se non per quello che riguarda l'erogazione dei servizi finali o funzionalmente per la predisposizione degli atti e dei documenti amministrativi necessari, gli addetti stentano a sentirsi coinvolti o anche solo interessati ai dispositivi partecipativi che comunque mettono in crisi e scardinano un modo di lavorare, un'organizzazione dei servizi, aprendo alla riflessione sugli stessi obiettivi della pubblica amministrazione nell'espletamento dei suoi compiti di istituzione pubblica. Prevale la tendenza ad eseguire i compiti e non a ragionarci sopra, a non comprenderne il senso perché non si viene coinvolti, non si creano le condizioni per aderire ai progetti e si è schiacciati dall'attività quotidiana, dalle

scartoffie burocratiche. D'altra parte non si conoscono obiettivi, finalità, risorse, modalità di tali dispositivi e non si viene nemmeno coinvolti nella costruzione del processo. Le conseguenze evidenti sono quelle per cui si evita di trovarsi coinvolti, si fugge l'invito. La partecipazione viene vista allora come qualcosa che spaventa, di cui si è scettici, a cui occorre comunque accuratamente sottrarsi perché non si sa bene se servirà, a cosa condurrà. Perché aumenta il lavoro che già come carico è molto pesante, soprattutto nel settore cultura, dove il personale è scarso e viene svolto un servizio a contatto con il pubblico. Nelle pratiche la partecipazione viene vista come qualcosa di accessorio, di non fondamentale, di secondario rispetto ad un'altra attività che viene ritenuta centrale, quella specifica del servizio. Ma non bastano soltanto nuove modalità e strumenti di comunicazione interna, occorre che i processi partecipativi che rappresentano un'esperienza nuova e innovativa, trasversale siano fortemente promossi e sostenuti dagli stessi amministratori: sindaco, dirigenti d'area, assessori e dirigenti di servizio, cosa che nel nostro caso non sempre si è realizzata o per lo meno non sempre è stato avvertito questo interesse, fortemente espresso a parole, ma non attraverso le pratiche, gli incontri, la frequentazione reale ai diversi momenti<sup>261</sup>.

Se l'attività, per quanto riguarda gli addetti, e in parte anche i dirigenti, è molto schiacciata sul quotidiano, sul fare più che sul riflettere, perché non se ne ha il tempo, per la cultura efficientistica che permea l'organizzazione pubblica, per una lettura di molti elementi e scenari in chiave economica, dovuta anche alle condizioni ambientali di crisi delle risorse, ma anche delle idee, a processi mimetici legati al perseguimento di modelli aziendalistici ecc., si perde il senso dell'azione pubblica, il significato profondo e costitutivo delle stesse politiche e dell'amministrare. Ecco che allora per quanto riguarda la seconda coordinata connessa ai processi di generalizzazione e di validità universalistica, la pubblica amministrazione non sempre sembra ricordare la funzione a cui è chiamata:

---

<sup>261</sup> Solo l'assessore alla cultura ha seguito e lavorato in maniera continua e sistematica al dispositivo partecipativo. Il sindaco, per fare un esempio, è stato presente alla Prima Conferenza cittadina del maggio 2005 e successivamente ha partecipato ad un incontro del Tavolo della cultura a un anno e mezzo dal suo insediamento (nel dicembre del 2008).

ampliare condizioni di inclusività, di partecipazione alla vita civica, creare presupposti che favoriscano l'espressione e la tematizzazione dei bisogni e il loro riconoscimento come materie comuni di discussione e scelte collettive (Bifulco, de Leonardis, Donolo, 2001). In più si arriva a dei comportamenti che rasentano il privatismo, innescando relazioni e rapporti con gli attori esterni, con il territorio che sono "personali", non trasparenti, anche se resiste sempre un certo grado di correttezza e non si arriva, nella maniera più assoluta, a livelli di collusione. Questo, come si sottolineava prima, può dipendere anche dalla staticità della classe dirigente, come ben emerge da un'intervista:

*"...questi dirigenti sono 100 anni che sono lì e trattano i loro posti come l'orticello di casa loro....potremmo fare due esempi eclatanti. Non si mettono in relazione con i proprio dipendenti, la metà di loro sono mal visti, odiati dai dipendenti del servizio....non c'è proprio scambio, non esiste un rapporto di collaborazione, non interagiscono, non c'è confronto" (A10).*

*"Rimanendo così tanto tempo in un posto dopo lo tratti un po' come casa tua e trattare una cosa pubblica come casa propria è la cosa più sbagliata del mondo perché non è tua è pubblica, punto. Per cui la modalità di approccio a queste cose diventa veramente familiare, uno alla fine non si confronta più con nessuno. Non può essere così, non è giusto" (A10).*

Più difficile diventa allora riconoscere la cultura come bene comune, ecco la terza coordinata, cioè come bene a vantaggio della cittadinanza, della città e soprattutto declinare questa concezione nelle pratiche in un contesto in cui l'azione amministrativa pubblica è in continua definizione, se non evoluzione; in cui il ruolo del pubblico sta mutando verso meccanismi di governo diversi, in cui anche a livello locale si stanno portando avanti progetti di riconfigurazione dei servizi, delle attività di gestione per quanto riguarda teatro e musei – è il caso della Fondazione per la cultura – che mettono in discussione ruoli consolidati, posizioni e funzioni. E' questa un po' l'accusa che veniva mossa da parte delle realtà culturali prima dell'inizio del dispositivo partecipativo e che coinvolgeva in particolar modo le gestioni passate. E il riconoscimento della cultura come bene comune significa anche comprendere l'importanza del territorio, dei soggetti culturali, delle altre istituzioni, dell'apertura della pubblica amministrazione. Sul

fronte della cultura, anche a Forlì, il rapporto con le altre istituzioni non è semplice: dal lato economico si fatica a trovare *partner* che sostengano le attività culturali sia per un effettiva scarsa presenza di grandi aziende nel territorio, ma anche per questioni legate alla mentalità, al riconoscimento del ruolo della cultura per lo sviluppo della città e per la crescita dei cittadini, alla responsabilità sociale del mondo imprenditoriale. Dal lato delle alleanze il rapporto con la Fondazione Cassa dei Risparmi è sicuramente problematico per il Comune di Forlì, non per le risorse economiche provenienti dalla Fondazione che vengono investite a supporto di qualche progetto o per l'organizzazione e gestione, in sé, delle grandi mostre al San Domenico, ma perché si corre il rischio che le politiche culturali vengano portate avanti più che dal Comune da un organo di tipo privato, perché c'è il pericolo che le decisioni strategiche avvengano al chiuso delle stanze e non vi sia trasparenza nelle decisioni, discussione pubblica di materie così rilevanti per la città, e in sostanza riconoscimento della cultura come bene pubblico, comune. Con il resto delle istituzioni come la Provincia, ad esempio, o la Regione il livello dei rapporti rimane ancorato all'erogazione di contributi ma non ad una discussione comune volta alla valorizzazione o promozione di progetti culturali.

Per quanto riguarda, infine, la coordinata connessa all'*institution building* ovvero alla capacità di costruire terzietà attraverso la dimensione regolativa o la costituzione di nuovi organismi il timore della componente amministrativa pubblica è sempre quello, come già evidenziato, di accettare trasformazioni sia per la paura di perdere il proprio ruolo che per quella di creare strutture burocratiche, poco efficienti che appesantiscono ulteriormente i processi decisionali oppure ancora per il timore di mettere in crisi la credibilità dell'azione pubblica a livello politico. Tutte questioni che riguardano anche il caso dell'istituzione del Tavolo della cultura. Si fatica dunque a passare da una cultura dell'adempimento burocratico ad una più ampia rivolta anche alla costruzione di progetti insieme agli attori sociali, che comporti un maggior coinvolgimento degli addetti, dei funzionari anche in questi processi

partecipativi, di cui non si riconosce l'importanza e non si comprendono scopi e finalità, se non per comportamenti imitativi:

*"Bisogna recuperarla la parte tecnica della pubblica amministrazione. Questa cosa è avvenuta perché a Forlì la cultura non si progetta. Se tu progetti qualcosa tutti trovano un posto, dove fare, dire, pensare lavorarci...quando non si progetta il posto è suddiviso su chi decide e chi non decide e basta. Quando il progetto per la città va avanti, perché non si è visto niente in base a cosa i funzionari dovrebbero rivendicare un proprio ruolo? Ti manca l'argomento su cui lavori. E complicato aprirsi all'esterno, crea fastidi" (A14).*

Al termine di questa analisi ciò che emerge paradossalmente è il carattere poco orientato alla *publicness* della stessa pubblica amministrazione non tanto per volontà dei singoli, quanto piuttosto per la componente istituzionale insita nell'organizzazione pubblica, che cristallizza culture e pratiche, che la rende impermeabile o scarsamente aperta ai cambiamenti, alle innovazioni, all'esterno, che tutela e difende certe modalità di comportamento e agire istituzionale, che fa dimenticare i caratteri costitutivi dell'agire pubblico.

Nel prossimo paragrafo andremo dunque ad analizzare l'incidenza del dispositivo partecipativo sulla pubblica amministrazione e sulle realtà culturali, cercando di capire le condizioni che potrebbero condurre all'innovazione sociale e al cambiamento organizzativo.

### ***9.5. Innovazione e cambiamento: i risultati del processo partecipativo***

I risultati ottenuti con questo processo sono senza dubbio numerosi. Alcuni hanno a che fare direttamente con lo sviluppo e la valorizzazione delle forme di associazionismo culturale, altri con prodotti, risultati, *output* concreti in ambito culturale, altri ancora sono direttamente collegabili alla pubblica amministrazione, alla sua organizzazione e alla sua capacità di produrre politiche pubbliche.

Innanzitutto è bene sottolineare che sicuramente per il Comune di Forlì, inteso più come pubblica amministrazione che come città, l'aver attivato tale dispositivo così complesso, così articolato che ha coinvolto davvero molte realtà culturali ha significato, al di là di tutti i risvolti critici e positivi o delle difficoltà, uno scostamento notevole rispetto alle modalità di governo della cultura delle passate amministrazioni:

*"L'innovazione fondamentale è stata quella di attivare un processo che facesse diventare protagonisti le realtà locali che hanno cominciato ad avere visibilità e spazio che prima non avevano perché i dati sono chiari. Visibilità, spazio e ruolo politico abbiamo fatto un processo che le costringe a ragionare in termini di collaborazione, progettazione condivisa, di esser un settore fatto di tanti soggetti, ciascuno con la propria specificità e identità, ma alla ricerca di una strategia e di obiettivi condivisi e non tanti soggetti, ciascuno che difende soltanto la propria sopravvivenza, il proprio spazio a scapito degli altri" (A2).*

Gli esiti più rilevanti del dispositivo partecipativo hanno a che fare con le realtà culturali che hanno partecipato e che hanno riconosciuto l'importanza di tale percorso per diversi motivi:

- per conoscersi meglio e per allacciare eventuali rapporti;
- per dialogare di materie che di solito non vengono trattate pubblicamente e in modo così approfondito;
- per avvicinarsi alla pubblica amministrazione e comprendere i meccanismi decisionali in materia di politiche pubbliche culturali;
- per l'essere riconosciuti come interlocutori da parte della pubblica amministrazione;
- per la realizzazione anche di progetti concreti, che se forse possono essere migliorabili, sotto diversi aspetti, comunque hanno aperto a qualche forma di collaborazione e hanno fatto emergere anche qualche associazione che grazie alla promozione del Comune è riuscita a realizzare qualche intervento più importante.

Per quanto riguarda, infine, le associazioni più piccole qualcuno riscontra anche un mutamento di visione, di approccio rispetto ad una logica di difesa dei

propri interessi. In alcune è nata la consapevolezza di far parte di un progetto più ampio, generale connesso anche alle esigenze di fare cultura di un territorio e di una collettività. Anche se per tutti non è così, ci si interroga se la durata di questo effetto persisterà o decadrà, una volta che il processo più partecipativo per la maggioranza dei soggetti si concluderà con l'istituzione del Tavolo della cultura.

*"Prima c'era molto rapporto come posso dire singolo fra gruppo, gruppo o associazione e amministrazione cioè ognuno pensava come si dice al proprio orticello, faceva i conti, progettava e poi chiedeva l'intervento della amministrazione ormai avendo perso insomma in tutti questi anni questo senso anche invece generale delle esigenze di una collettività, adesso senza usare parole troppo grandi, troppo grosse però forse questo Tavolo ha richiamato un po' tutti a queste esigenze generali quindi c'è una consapevolezza se non altro che si fa parte tutti come posso dire di un progetto comune insomma anche, che poi nasce dai vari interventi, dalle varie scelte insomma, c'è credo un po' di più questa sensazione, più generale dell'attività, delle esigenze culturali di una collettività, insomma mi pare che ci sia di più" (A6).*

Se non nasce dunque una modalità congiunta di lavorare in termini di creazione e produzione di idee, si riconosce comunque che le associazioni culturali hanno intuito che è meglio non "pestarsi i piedi", che occorre mettere in atto strategie per ottimizzare le scarse risorse che ci sono in ambito culturale, per sfruttare la forza di progetti comuni, ovvero le potenzialità della *partnership*, una sorta di collaborazione al "ribasso", ma pur sempre una collaborazione. Questo cambiamento naturalmente non viene attribuito esclusivamente al processo avviato anche se il dispositivo ha contribuito in questa direzione: si tratta, infatti, anche dell'attivazione di nuove modalità di finanziamento e di contribuzione legate sia ad altri livelli istituzionali – vedi Provincia, Regione, Ministero – che allo stesso Comune che si sta dando dei criteri per la distribuzione sia dei contributi comunali sia delle risorse in relazione al Fondo per la cultura<sup>262</sup>.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione le modalità adottate hanno forse aperto la strada a diverse modalità di rapportarsi, anche se in questo

---

<sup>262</sup> Vedi capitolo sesto.

senso, molto di più poteva essere fatto, dal punto di vista della discussione pubblica e chissà forse anche delle idee progettuali<sup>263</sup>. E' indubbio comunque che da una parte il dispositivo messo in piedi e dall'altra la politica culturale portata avanti dall'inizio del mandato, abbia condotto il servizio politiche culturali, così come, seppur in misura inferiore la biblioteca e la pinacoteca, che non hanno partecipato direttamente, ad aprirsi maggiormente verso l'esterno da un lato e a lavorare in un'ottica più sistematica, meno frammentata per proporre un'offerta più coordinata. Accanto alla logica della messa in rete dei contenitori si è dunque avviata la fase anche del coordinamento, del confezionamento anche dei contenuti culturali istituzionali<sup>264</sup>. Naturalmente le risorse sono veramente esigue, di fronte agli investimenti riservati agli spazi culturali<sup>265</sup> che si stanno costruendo o ristrutturando e dunque ne soffre un po' sia la quantità di proposte istituzionale che soprattutto la qualità, la portata e la rilevanza delle iniziative, in particolar modo per quanto riguarda i servizi relativi a pinacoteca e biblioteca.

In secondo luogo si è sancito il fatto che le politiche culturali, ma in generale le politiche pubbliche che toccano certi aspetti legati ai cittadini, al loro benessere, al loro stile di vita, alla qualità, alla cittadinanza non sono più irrimediabilmente collegate soltanto alla pubblica amministrazione o ai sistemi democratici di rappresentanza. La delega in bianco, legata alla democrazia rappresentativa, non appare più sufficiente da questo punto di vista e l'apertura della pubblica amministrazione verso l'ambiente, ancorché immaginata, normata e imposta anche dai cambiamenti che hanno caratterizzato questi ultimi anni di crisi dei partiti politici tradizionali, di crisi della rappresentanza,

---

<sup>263</sup> Il riferimento qui va ai tavoli tecnici.

<sup>264</sup> Basti pensare, ad esempio, al teatro dove le stagioni proposte che erano tutte predisposte in modo distinto, ora si trovano accorpate in modo più articolato. O così anche la proposta di teatro contemporaneo viene articolata in festival o comunque in rassegne mentre prima ogni compagnia si esibiva singolarmente in diversi spazi teatrali.

<sup>265</sup> Vedi capitolo sesto.



viene sancita proprio dalle pratiche messe in atto<sup>266</sup>. E' una strada che una volta intrapresa difficilmente prevede la possibilità di tornare indietro: si possono effettuare correttivi, miglioramenti, può essere gestito diversamente, meglio o anche peggio, ma è la concezione stessa dell'azione pubblica che cambia volto e connotazione. E muta sembianze proprio all'interno del corpo della pubblica amministrazione, perché viene sentita e vissuta in prima persona nonostante le assenze, le titubanze, i dubbi, gli scetticismi iniziali:

*"Certamente il Comune deve tener conto di quello che esce dal Tavolo della cultura, deve dare delle risposte che recentemente sono state anche sollecitate. Cioè i membri del tavolo della cultura volevano sapere le loro proposte, le loro risposte fino a che punto erano state recepite dall'amministrazione. Erano state recepite sicuramente dal punto di vista meccanico perché erano state inoltrate. Però volevano sapere se il processo aveva avuto una direzione, cioè avevano avuto un aiuto. Quindi il comune deve rendere conto in qualche modo. E questo fatto di rendere conto indica un cambiamento certamente. Le politiche culturali non sarebbero state con questo assessore e non saranno più così automatiche o preferenziali, assolutamente. Devono avere un momento di verifica, se non un parere che può non essere richiesto. E' il tavolo stesso che si deve attivare per entrare in tutte le problematiche e le tematiche a livello culturale" (A9).*

Anche i risvolti critici del processo attuato appaiono evidenti. Dal punto di vista degli aspetti negativi l'aver creato un organo di rappresentanza che non rappresenta più di tanto, crea sicuramente problematiche e nodi che prima o poi verranno al pettine. Se non c'è in effetti quello scambio, quel *feed-back*, quella rendicontazione, quel passaggio di informazioni e la discussione sui temi anche a monte del Tavolo, la cultura verrà relegata ancora una volta ad uno spazio limitato, ristretto, che riguarderà soltanto alcune associazioni o imprese culturali che non hanno legami con il territorio e con i soggetti culturali di riferimento (38 soggetti). Forse potrebbe trattarsi solo di un primo passo, ma è difficile credere che le cose possano risolversi naturalmente, da sole senza l'intervento mediatore e negoziatore del pubblico. Anche perché le stesse associazioni presentano delle incongruenze, il panorama è frammentato, le

---

<sup>266</sup> A questo proposito si comincia anche a parlare dell'apertura a momenti deliberativi che coinvolgano i cittadini anche negli organi previsti dalla democrazia rappresentativa, come ad esempio, il Consiglio Comunale (Convegno Partecip.a. del Comune di Modena, gennaio 2009 – Istant report).

relazioni appaiono intermittenti e non c'è nemmeno quella maturità e quella esperienza alla partecipazione come può esserci nel sociale, più abituato a lavorare attraverso queste modalità. In questo senso sarebbe interessante davvero approfondire il discorso legato al mondo associazionistico, per tracciarne la sua geografia, per capirne le caratteristiche, il loro modo di operare in ambito culturale, il livello di democraticità interna, lo stesso grado di partecipazione tra gli organi, le persone, i volontari, i soci:

*"... anche l'associazione AAA è strutturata in un modo, per cui sono poi le persone che hanno cariche che in fondo decidono la linea artistica e pratica dell'attività dell'associazione. Si riducono poi sempre a quelle due o tre persone. L'associazione BBB funziona, invece, in modo assembleare e a parte che anche lì ci sono le punte di decisione in certe persone, però convocano regolarmente le loro assemblee ecc.. Le altre sono convinta che le assemblee non le facciano nemmeno. Comunque è un mondo molto variegato e difforme" (A9).*

*"...ascolti le associazioni che sono ormai dei filtri della volontà degli associati, tu se ascolti l'associazione il più delle volte non hai il polso di quello che... sono delle consorterie di trenta persone che decidono in virtù della rappresentanza che non esiste più. Però nessuno le scardina queste cose qui perché alla fine quello è amico mio, quello è nel PD con me, quell'altro invece è nel PDL con quell'altro, per cui alla fine devi dare valore a questo patacca di presidente. Io vengo da quel mondo lì, quindi lo so, lo so perché partecipavamo in 15. Fanno delle assemblee dove ci sono 4, 5 persone. Poi tu puoi sempre dire che la colpa è loro che non partecipano però alla fine ci marci anche" (A13).*

Per non parlare della mancanza di un panorama stabile dell'associazionismo culturale, ovvero della facilità con cui le associazioni nascono e muoiono e le finalità contingenti per cui emergono, senza un reale progetto e senza uno scopo di promozione sociale, come ci dice questo intervistato:

*"Ci sono molte associazioni che nascono per fini contingenti, cioè ad esempio quando c'è stata la mostra del Palmezzano moltissime associazioni, una percentuale abbastanza elevata anche di compagnie teatrali ad esempio, hanno formato delle nuove compagnie provvisorie per fare uno spettacolo sull'epoca del Palmezzano, ad esempio. Quindi capita che le associazioni si formino per rispondere ad un'esigenza momentanea" (A9).*

Il giudizio anche nei confronti delle associazioni è dunque critico e dovrebbe fare riflettere, problematizzare anche la questione della loro presenza: anche il mondo delle associazioni non può essere insomma dato per scontato.

Se guardiamo, infine, come questo processo abbia inciso anche sulla città dobbiamo verificare una debolezza in questo senso. Non vi è stato, infatti, un coinvolgimento, non tanto dei singoli cittadini, vista la prospettiva adottata, ma nemmeno un'informazione partecipata rispetto all'andamento e ai risultati finali del dispositivo. Non si sono organizzate conferenze o incontri informativi da parte dell'assessorato alla cultura, l'unica comunicazione è stata in parte quella istituzionale o quella lasciata ai giornali. E dunque la percezione della città rispetto al dispositivo e al Tavolo stesso probabilmente non ha lasciato molte tracce e ciò naturalmente rappresenta un elemento negativo per l'apertura alla discussione pubblica di materie come quella della cultura.

Infine per concludere se si vogliono creare le condizioni anche di uno sviluppo futuro di forme di partecipazione, in una prospettiva di sistematizzazione di un metodo, di una sua diffusione, di un apprendimento per renderlo fruibile, allora quello che è mancato è stata un'azione di valutazione che fosse in grado di verificare la dimensione pubblica del dispositivo, la sua efficacia e le ricadute in termini di qualità della partecipazione.

## **9.6. *Brevi note conclusive***

Cercando di fare un po' il punto su quanto emerge dal lato della pubblica amministrazione da questa esperienza partecipativa occorre riflettere anche sull'impostazione del disegno organizzativo e sul modello amministrativo a cui il Comune di Forlì si ispira<sup>267</sup>.

---

<sup>267</sup> Vedi capitolo quinto.

L'orientamento alla managerializzazione della pubblica amministrazione nel Comune di Forlì nonostante le misure applicate e i proclami è avvenuta soltanto per alcuni aspetti e in certi settori e non per altri. Accanto a spinte innovative si sovrappongono e sussistono perciò standard tradizionali di gestione e governo delle questioni pubbliche in un'ottica che se non è più quella burocratica e gerarchica, tuttavia non è nemmeno post-burocratica e orizzontale. Sicuramente rispetto al passato si accentuano le spinte verso l'ambiente, il decentramento organizzativo, i servizi si aprono maggiormente al contesto esterno e diminuisce la distanza tra centri decisionali e destinatari degli interventi, tra pubblica amministrazione e cittadini o società civile, soprattutto per certe materie di politica pubblica e per quanto riguarda l'ambito culturale, anche grazie al dispositivo partecipativo, messo in atto e alle politiche culturali portate avanti da questa amministrazione. La prospettiva è, infatti, quella della sussidiarietà in un'ottica di responsabilità e di ruolo della pubblica amministrazione orientata alla partecipazione in linea con gli standard promossi dall'Unione europea. Anche il Comune di Forlì rispetto a qualche anno fa, va perdendo quella posizione di superiorità in cui si poneva rispetto ad altri interlocutori e quell'aspetto gerarchico delle relazioni, soprattutto come tentativo di innovazione nei confronti dell'esterno più che dell'interno. Le ragioni sono evidenti e hanno a che fare con i cambiamenti strutturali che la stessa pubblica amministrazione sta vivendo, con la carenza di risorse economiche, di tagli alla spesa, con le problematiche connesse alla rappresentanza e alla politica e con la messa in crisi del suo stesso ruolo e della funzione pubblica. In questa ottica, in relazione anche al dispositivo attuato, il Comune di Forlì si è posto il problema di come superare la frammentazione delle scelte e delle azioni amministrative con l'adozione di pratiche che si muovono nel solco della sussidiarietà e del coinvolgimento di una pluralità di attori, in un'ottica di *governance* che si avvicina molto a quella comunitaria, almeno per quanto riguarda l'iniziativa da noi analizzata in ambito culturale.

Dal punto di vista degli interventi strutturali prevale un orientamento ai principi del *new public management* che prevede uno snellimento degli apparati, un modello organizzativo divisionale che separa funzione politica da funzione amministrativa (vedi cap. 5), che incentiva la spinta verso una depoliticizzazione dei processi di attuazione dei programmi di governo<sup>268</sup>. L'attenzione e la riflessione a volte pare più rivolta al marchingegno ingegneristico, al dettaglio tecnico più che all'idea politica, alla visione prospettica, anche se tentativi in questo senso non si può negare che non siano stati svolti.

Gli aspetti positivi di tale modello sono anche i suoi vizi principali: l'attenzione al risultato, al raggiungimento della *mission* pubblica quando questa si traduce in sterili strumenti di programmazione e di valutazione che si svuotano di contenuto a favore di un orientamento prescrittivo, di una visione in cui il criterio di efficienza viene assolutizzato, pur rimanendo tutto interno all'amministrazione pubblica (Gualmini, 2003). E l'ingranaggio predisposto diventa meccanicistico, scarsamente critico e non proprio unitario e omogeneo come la teoria vorrebbe (Girotti, 2007). Così la progettazione strategica con i suoi strumenti (Pgs, Peg), nonostante l'intento di voler integrare le materie, gli obiettivi e i risultati, spesso convive con logiche di razionalizzazione che lasciano intravedere, alludono a teorie organizzativistiche di stampo *tayloristico*, dove la prospettiva legata retoricamente ad un approccio scientifico diventa miope (Gualmini, 2003). Ciò che verrebbe indebolita attraverso questi modelli e strumenti è proprio la capacità di *policy making* e di coinvolgimento dei cittadini, degli *stakeholder*, dei portatori di diritti e/o bisogni, dei destinatari delle politiche in un dibattito pubblico e in una possibilità di progettazione partecipata più reale.

Nonostante comunque l'adozione di questi strumenti strategici e l'impostazione di tutto il disegno organizzativo, non si può dire che il Comune di Forlì non si sia speso sia per valorizzare le realtà locali che per attivare processi

---

<sup>268</sup> A dire il vero questa tendenza si fonde con quella contraria dove sembra prevalere l'orientamento prettamente politico e dunque dove la messa in pratica degli indirizzi diventa ancora più farraginosa e lenta.

di partecipazione. Da questo punto di vista però incidono due fattori: da un lato la maturità e la responsabilità degli attori del mondo culturale risulta scarsa e la logica in cui si sono posti ricalca modelli partecipativi del passato legati al conflitto, a tentativi di assemblearismo, orientati alla decostruzione più che alla costruzione<sup>269</sup>. Dall'altro anche la pubblica amministrazione risente della sua inesperienza nell'ambito della partecipazione, della sua tradizionale chiusura alle istanze esterne, della sua ossificata autoreferenzialità. Ciò che più è mancato nelle interrelazioni tra i soggetti sia interni che esterni è stato, in certi casi, proprio il livello di approfondimento dei temi, una loro visibilità, a volte un rapporto più aperto e anche più umano, quel far sentire gli attori come risorse che possono incidere realmente, che si collocano dalla stessa parte delle istituzioni. *"...in democrazia le istituzioni siamo noi"* dice Donolo (1997, p. 8) e questo, nonostante l'iniziale apertura della pubblica amministrazione e l'entusiasmo delle associazioni, è difficile da riconoscere soprattutto dalla costituzione del Tavolo della cultura in poi. Ma forse è lo stesso dispositivo, come sottolineato, a fronte delle nuove metodologie di coinvolgimento, dei meccanismi partecipativi di tipo deliberativo, a essere carente e a produrre un certo tipo di pratiche e di rapporti.

Sul versante interno, invece, la situazione relativa al clima partecipativo appare più complessa e articolata anche in virtù della persistenza di mappe cognitive, di idee di fondo (anche relative alla partecipazione) che permeano ancora la stessa struttura organizzativa e che si traducono in pratiche di stampo gerarchico e prettamente manageriale, a fronte di una classe dirigente che non si innova e che non si ricambia. Naturalmente anche il personale ha la sua responsabilità soprattutto per quanto riguarda l'adozione di comportamenti che a volte possono essere lontani dalla collaborazione, da una certa visione dell'impegno lavorativo, improntata più che altro all'espletamento della pratica

---

<sup>269</sup> Bisogna comunque andare a sfatare lo stereotipo che partecipazione significhi mancanza di conflitto. La questione principale riguarda piuttosto la capacità della pubblica amministrazione di convogliare la dialettica e il contrasto verso un terreno comune di riflessione, riportare il conflitto su binari costruttivi in vista di una condivisione di progetti o idee.

burocratica. Atteggiamento e comportamento che ricalcano *habitus* e mentalità cristallizzate, legate nell'immaginario alla stasi e alla persistenza della pubblica amministrazione e al suo carattere di istituzione. Sul lato della partecipazione interna é la stessa pubblica amministrazione a essere debole, nel coinvolgimento degli addetti, nella creazione di un clima ottimale di lavoro che sostenga il personale, lo promuova in percorsi di crescita professionale legati però non solo al singolo compito o funzione, ma anche ad una prospettiva più ampia che riguarda sia la publicness del servizio che i compiti istituzionali della pubblica amministrazione. Soltanto un recupero, una ridefinizione o una riscoperta di tali valori potrà forse indurre una maggiore consapevolezza del ruolo svolto dagli stessi operatori, che non opereranno più in condizioni di mancata trasparenza, di opacità, di blocchi comunicativi. Operatori che rappresentano una risorsa importante anche per la cultura cittadina perché negli anni hanno acquisito professionalità, esperienza e che quindi dovrebbero essere messi nelle condizioni di potere essere utili, di incidere con il loro contributo anche in questi processi inclusivi che, in quanto tali, forse dovrebbero includere, appunto, anche gli stessi addetti pubblici. Operatori che sono chiamati comunque a trattare materie pubbliche e di interesse comune: come dire che l'argomento della sfera pubblica e delle istituzioni come beni comuni da tutelare, da rigenerare, da curare non interessa, (quando interessa) soltanto le sfere dirigenziali. E soprattutto in un momento come quello attuale in cui prevale un orientamento economicistico, in cui:

*"La cultura è vissuta più come una rognia perché è un problema estremamente complesso, è un problema complesso su cui storicamente ci sono pochi soldi e dove si scontra il fatto che la cultura è stata per quaranta anni la Cenerentola delle amministrazioni comunali. [...] la cultura è legata al movimento che essa produce quindi visitatori e turismo perché oggi in un momento in cui effettivamente prevale una lettura in chiave economica di tutto quello che succede, prevale questo. Le politiche culturali sono un terreno di difficile approccio da parte del Consiglio comunale cioè da un lato ci sono problemi molto più popolari: isole pedonali, centro storico, le attività produttive, il piano regolatore su cui tradizionalmente chi fa politica in amministrazione si concentra. Dov'è che risorge la cultura? La cultura risorge nel momento in cui anche a Forlì passa il concetto che la cultura è una risorsa economica quindi le grandi mostre, i musei che producono soldi, che producono turismo. E' solo per questo che oggi la*

*cultura ha una sua dimensione, ma in realtà la politica e l'amministrazione al di là di dichiarazione di facciata, non si rendono conto che prima di tutto la cultura è una risorsa per la crescita delle persone e di un contesto sociale ma non la crescita economica, la crescita economica viene dopo" (A13).*

Come si diceva in apertura è difficile giudicare l'efficacia di un dispositivo partecipativo nell'immediato. Le sue ricadute, i suoi esiti più duraturi forse si potranno cogliere maggiormente con il tempo. Quello che è successo a Forlì ha sicuramente modificato, almeno nel momento in cui il dispositivo ha preso forma, i rapporti tra pubblica amministrazione e mondo culturale. Se questo possa andare a incidere in modo sistematico e permanente sulle attitudini di un ente locale verso la creazione delle condizioni, delle forme e delle possibilità per gli attori sociali di partecipare è auspicabile, ma è difficile dirlo con certezza, senza rischiare di non cadere nella retorica. Soprattutto perché cambiano le giunte delle amministrazioni, i politici se ne vanno e non vi è garanzia che tali pratiche possano essere riattivate, non è scontato. Certo è che l'aver creato un organo permanente, l'aver gettato il seme della partecipazione sia nell'organizzazione politica e amministrativa che nella società civile, ha dato avvio a modi nuovi di percepire e concepire l'azione pubblica e le politiche pubbliche, soprattutto in certe materie come la cultura. L'apertura verso l'esterno è un nuovo modo di considerare temi un tempo discussi solo tra pochi ovvero la visibilità e la risalita in generalità di certe questioni, come quelle della cultura, ha sicuramente gettato le basi per l'apertura al trattamento pubblico e alla discussione comune di certe materie e quindi anche all'apertura verso pratiche di ascolto e di democrazia partecipativa.



## Capitolo 10

### Note conclusive

Il tema trattato in questo lavoro riguarda l'innovazione organizzativa e istituzionale della pubblica amministrazione in relazione ai dispositivi partecipativi adottati dagli enti locali in una cornice di *governance*. Da questo punto di vista al centro dell'analisi è stato posto da un lato la concezione della partecipazione, come essa viene intesa dalla pubblica amministrazione e dalla società civile e il contesto cognitivo, simbolico e normativo all'interno del quale è stato attuato il processo partecipativo e dall'altro il dispositivo realizzato, le condizioni dell'amministrare, le pratiche di tipo cooperativo degli addetti e dei dirigenti all'interno della pubblica amministrazione. Il tutto per cercare di comprendere e analizzare sia gli esiti dell'assunzione di tali strumenti deliberativi sull'azione, le politiche pubbliche e l'organizzazione che per verificarne i presupposti organizzativi interni e le condizioni esterne che spingono nella direzione dell'adozione di tali pratiche.

In un contesto di mutamento delle forme di azione pubblica e dei sistemi di regolazione il modello di pubblica amministrazione a cui si comincia a fare riferimento è quello policentrico, caratterizzato dalle interrelazioni con una pluralità di attori e da modalità di tipo negoziali. La funzione intermediaria della pubblica amministrazione diventa sempre più evidente in contesti di *governance* che possono essere anche molto diversi tra di loro. Regimi che possono, infatti, orientarsi alla competizione tra gli attori, alla concorrenza e ai valori di mercato e regimi, al contrario, che possono indirizzarsi verso una rete cooperativa di soggetti e porsi, al di là dei conflitti possibili, in una prospettiva comunitaria,

fondata su valori della fiducia, della cooperazione (D'Albergo, 2002). Naturalmente nella realtà non esistono modelli così netti e distinti ma possono riscontrarsi diverse combinazioni variabili. Anzi nonostante la retorica metta al centro della scena una prospettiva di *governance*, l'attenzione rivolta al *government* riveste ancora, nei fatti, molta importanza sia dal punto di vista degli interventi di riforma istituzionale del legislatore che di riorganizzazione all'interno degli enti locali, orientati a ragionare in termini di strutture, architetture, organizzazione, con il loro bagaglio di ricette e discorsi relativi al controllo di gestione, ai carichi di lavoro, all'efficienza interna, ecc. Basti pensare ad esempio che in seguito all'elezione diretta del sindaco nei Comuni le revisioni organizzative sono state all'ordine del giorno. Le metafore che hanno prevalso sono quella del Comune – governo e quella del Comune - azienda, impegnata soprattutto sul versante interno dell'organizzazione (Bobbio, 1997). Se non fosse per la limitatezza del raggio d'azione quest'ultima metafora risulterebbe anche essere migliorativa dei processi interni e dell'efficienza. Il problema è che l'efficienza non è l'unico obiettivo a cui tendere per risolvere le questioni in un ambiente sempre più complesso, aperto, popolato di soggetti e conflittuale. Benché dunque le riforme istituzionali si siano occupate di governo in quanto istituzione, *government*, in realtà la capacità del governare ossia di risolvere i problemi collettivi, rispondendo alle esigenze e alle domande dei cittadini è ben altra cosa.

Parlando comunque di regimi di *governance* spesso si sottolinea la loro capacità di coordinare, di dirimere dissidi, di ricomporre la frammentazione. In realtà più che un elemento precostituito tali capacità vanno considerate come eventuali esiti dei processi del governare e quindi come tali non vanno mai date per scontate. Così come per la *governance* anche la partecipazione dal basso non è mai qualcosa che deve essere considerata come positiva in partenza, come dato di fatto perché i *frames* che dischiude possono essere anche molto diversi fra loro. Gli scenari possono, infatti, essere molto diversi e alludere a modelli di società radicalmente differenti dove ciò che incide è un diverso peso attribuito, ad esempio, alla società civile o al ruolo del pubblico.

In questo quadro ciò che va mutando e che assume, però, caratteristiche diverse a seconda del contesto locale e della sua costruzione sociale è il ruolo della pubblica amministrazione. Se in teoria esso tende a essere diverso e più legato a compiti di regia, di "*pilotage*", di "*steering*" (Osborne, Gabler, 1992) e non semplicemente di coordinamento poiché cambiano le condizioni del contesto, nella pratica tali mutamenti sono molto lenti e a volte ostacolati dalle stesse capacità politiche e amministrative, dai diversi gradi di consapevolezza legati alle trasformazioni del contesto e dall'istituzionalizzazione di una certa cultura burocratica e di pratiche concrete consolidate. Nei processi dell'amministrare tante ancora sono le situazioni che convivono e si sovrappongono in cui la pubblica amministrazione eroga servizi, producendoli direttamente o esternalizzandoli al privato. Convivono quindi pratiche legate all'adempimento burocratico, alla gestione dei servizi, alla contrattualizzazione e alla costruzione di reti di soggetti. E naturalmente tanti sono i modi e i livelli in cui questa responsabilità e questo ruolo può essere esercitato nel concreto. All'interno di questa cornice, caratterizzata anche da crisi economica, da crisi di legittimità, crisi della solidarietà sociale e della fiducia (Pellizzoni, 2005), l'ente locale non è più solo un produttore di servizi, ma deve essere visto come *policy makers* per le sue funzioni di regolazione di settori sempre più importanti della vita sociale, di decisioni in materia di tassazione, di distribuzione di incentivi e risorse, di scelta fra interessi opposti, ecc. (Bobbio, 1997). Il Comune in quanto produttore di politiche pubbliche non si risolve dunque né nella metafora aziendale né in quella di governo formale, ma semmai nella dimensione del governare, dei processi che mettono in relazione la componente politica e quella tecnica in cerca di soluzioni e di apertura verso reti più vaste di attori e interlocutori.

In questo senso il tema della partecipazione viene trattato come un terreno su cui la pubblica amministrazione si apre all'esterno e si costringe a discutere e ragionare su nuovi assetti, su nuovi modi di produrre politiche, su nuove modalità di azione pubblica, sul ruolo istituzionale a cui è chiamata, sulla sua

natura pubblica. Il ricorso sempre maggiore a forme di democrazia deliberativa non vuole essere, infatti, in questo senso in contrasto con le forme della democrazia rappresentativa, ma semmai aprire il tema opposto di come rivitalizzare certi istituti, certi organismi di rappresentanza collettiva che risentono delle nuove condizioni della società post democratica, del debole interesse alla vita civile e politica, dell'atteggiamento di scarsa fiducia se non di mancato riconoscimento dei cittadini.

Considerato il clima di crisi che coinvolge i partiti politici, la rappresentanza, la funzione pubblica e il ruolo dello stato, le spinte isomorfiche nel contesto attuale della pubblica amministrazione orientano verso scelte sempre più partecipate e inclusive in cui cittadini e società civile sono chiamati a svolgere un ruolo diverso rispetto al passato e più responsabile, legato all'azione pubblica e alle politiche pubbliche. Il rischio è quello di assumere la partecipazione come pratica vuota, formale e cerimoniale, come mito razionale attraverso il quale l'organizzazione trova la sua legittimazione e appropriatezza (March, Olsen, 1992). O ancora di mettere in pratica dispositivi partecipativi che rifacendosi a modelli di stampo economico anziché creare unione, sviluppo e coesione sociale operano nella direzione del privatismo, facendo rivivere localismi, riproponendo disagio sociale e nuove emarginazioni urbane (Borja, Castells, 1999).

Nella realtà i modelli di partecipazione che si sviluppano sono spesso ibridi e si caratterizzano per essere fortemente intrecciati con il contesto locale, la cornice regolativa e politica in cui si muovono, ma anche con le materie che trattano. La difficoltà è proprio quella di superare i miti razionali proposti dall'ambiente e costruire a partire dalla conoscenza del territorio, dei soggetti e delle dinamiche presenti, dei dispositivi che riflettano le condizioni reali e che siano in grado di generare forme, condizioni e possibilità che favoriscano l'espressione e la tematizzazione dei bisogni come materie comuni (Bifulco, de Leonardis, Donolo, 2001) oltre che un'ampia partecipazione e l'interesse verso l'utilizzo delle capacità di giudizio individuali a fini pubblici (Borghi, 2006).

Nonostante le diverse connotazioni e specificità dei dispositivi deliberativi adottati localmente i problemi più grossi rimangono, però, gli stessi: come conciliare la rappresentanza in panorami frammentati e scarsamente integrati, come evitare uno sviluppo di governi privati delle materie e una privatizzazione delle politiche (Bifulco, de Leonardis, 2003), come incentivare e promuovere la natura pubblica di tali processi, come includere i soggetti più deboli ma anche quelli più forti che conoscono altri canali di negoziazione, come gestire il conflitto che deve esser considerato parte integrante della partecipazione e convogliarlo verso scenari costruttivi, come attuare le scelte e le proposte che emergono da questi percorsi. Su tutte le problematiche regna poi quella relativa, come si diceva, al ruolo che deve assumere la pubblica amministrazione in scenari di *governance* deliberativa. Se l'ente pubblico è produttore di politiche allora prendersi cura dei processi decisionali non è la stessa cosa che occuparsi della produzione di servizi, dei processi produttivi (Bobbio, 1997).

Rispetto al ruolo della pubblica amministrazione, nella sua componente politica, ciò che emerge dalla ricerca condotta è il ruolo che questa è chiamata a svolgere nell'utilizzo di questi strumenti deliberativi. Una volta che la pubblica amministrazione decide di imboccare questa strada l'ambiguità risiede soprattutto nella contrapposizione tra spinte verso il coinvolgimento vero degli attori, portato fino in fondo, al di là delle polemiche e delle critiche o dei conflitti che possono emergere, e la tentazione di limitare gli attori, il loro spazio, attuando così un basso profilo della partecipazione che coinvolge sì gli attori, ma che di fatto ne condiziona le scelte e ne limita la libertà. I critici sostengono, infatti, che il pubblico non sempre si colloca su una posizione *superpartes* in cui coordina e promuove il dialogo e il confronto tra gli attori in una logica di buon governo e devoluzione, ma più spesso ha le sue preferenze in quanto a politiche che vorrebbe vedere scelte e implementate dalle arene pubbliche (Baccaro, 2008). Inoltre anche buone premesse politiche, il considerare la materia che si sta trattando come bene pubblico, il ritenere che la partecipazione non debba essere qualcosa di episodico ma una relazione

costante tra pubblica amministrazione e attori, non esclude il dispositivo da eventuali problematiche, soprattutto per quanto riguarda gli esiti e le implicazioni future. Il fatto è che la partecipazione – leggi volontà di partecipare, di essere attivi e sul versante opposto di creare le condizioni perché ciò si attui - intesa essa stessa come bene comune va curata, trattata e mantenuta in modo continuo. E la sua connotazione pubblica non è un attributo dei processi, ma semmai un risultato da conquistare e da verificare. Come esistono tanti tipi di partecipazione dall'integrazione attiva a quella *problem solving* o al *problem setting* (Borghi, 2006), così nella pratica esistono diversi modi all'interno della pubblica amministrazione di concepirla e anche di realizzarla. Anche la pubblica amministrazione, da questo punto di vista, non si pone come un corpo integrato, omogeneo che ragiona e decide all'unisono: anzi tanti sono anche i contrasti interni, le idee che si contrappongono e le applicazioni. Solitamente, invece, quando ci si riferisce alla pubblica amministrazione si pensa di avere a che fare con un organismo unico. Ben presto ci si accorge che la frammentazione, la stessa che si avverte nella società civile, è presente anche all'interno e non solo dal punto di vista politico ma anche amministrativo.

Questa concezione in parte è da attribuire alle riforme degli anni '90 che hanno riportato in auge in Italia la contrapposizione tra parte politica che opera strategicamente, programma, sceglie e parte tecnica che attua le scelte, che implementa. Tale concezione tradizionale adottata con l'intento di diminuire l'intrusione dei partiti nell'amministrazione, sancisce una divisione più netta e decisa tra ambito di governo e gestione, opacizzando di fatto le dinamiche con cui i Comuni affrontano e risolvono i problemi collettivi (Bobbio, 1997).

La stessa separatezza, come abbiamo visto, è spesso riproposta anche tra gli uffici oltre che tra le materie che vengono trattate singolarmente e non invece poste in relazione tra di loro. E nonostante anche modelli organizzativi costruiti per integrare, le mappe cognitive, gli schemi di azione cristallizzati e istituzionalizzati oltre che i singoli stili di *leadership* creano un contesto, di fatto, poco favorevole alla collaborazione, alla cooperazione, al lavoro di rete. Questa

separatezza poi crea quella tendenza da un lato a trattare le materie di interesse collettivo come fossero questioni personali, private dando luogo a comportamenti orientati alla segretezza, a blocchi comunicativi, alla mancata informazione del personale che non viene coinvolto. Relegato a occuparsi quasi meccanicamente di operazioni e attività senza conoscere né l'intero processo di una *policy* né tanto meno gli scopi ultimi, istituzionali, costitutivi a cui la pubblica amministrazione è chiamata. E dall'altro porta a un orientamento che va verso quella de-politicizzazione delle materie pubbliche, spinta dall'ansia del tecnicismo, dal raggiungimento della quadratura del cerchio e da una volontà di ridurre la portata pubblica e la rilevanza collettiva della discussione su certi temi (Bifulco, 2006; March, Olsen , 1997). Questa mancanza di un clima partecipativo all'interno della pubblica amministrazione, di processi di presa di decisione che vengono gestiti dall'alto, indebolisce sia la capacità di *policy making* che di coinvolgimento stesso dei cittadini e di costruzione e gestione dei dispositivi. I processi partecipativi vengono, infatti, visti dalla componente tecnica che non ne comprende i risvolti pratici, ma neanche le connotazioni di significato, come qualcosa che aumenta il carico di lavoro, che rallenta le procedure amministrative e che rischia di mettere in crisi e di compromettere anche il piano politico, se non si arriva al consenso. In questo senso ciò che manca è proprio una concezione della partecipazione che si allontani sia da schemi del passato sia da un certo modo cristallizzato di vedere la politica e di concepire le sue capacità. Se dunque l'incapacità di creare un clima che coinvolga, che motivi e che promuova certe idee rispetto alle risorse interne, mina la possibilità di portare avanti in un certo modo la partecipazione, di aprirsi verso l'esterno, un modo che abbia ricadute concrete anche sulle politiche, sulle azioni pubbliche, sui processi oltre che sull'organizzazione, dall'altro versante anche la partecipazione "mancata" o "al ribasso" non produce risultati positivi sulla pubblica amministrazione. Si viene a creare così un doppio movimento che se virtuoso porterebbe a esiti importanti o al contrario a scarse influenze e rimandi e a limitate possibilità di aperture.

Ma la cooperazione interna del personale non è l'unico presupposto perché si attui un certo tipo di partecipazione, anche le realtà interessate hanno una grande responsabilità. In primo luogo si potrebbe riproporre anche per loro lo stesso discorso legato alla democraticità interna. Solitamente il panorama di riferimento delle associazioni è, infatti, molto disgregato e differenziato (Cefai, 2006) e accanto ad associazioni che seguono certi criteri di coinvolgimento della base e obiettivi sociali, altre vengono gestite alla stregua di organizzazioni private, dove è il vertice costituito da poche persone che decide per tutti, dove prevalgono logiche di tipo privato e non cooperative. In secondo luogo anche laddove si vogliano coinvolgere le realtà in forma associata per costruire una rappresentanza che tuteli la democraticità dei processi spesso si verificano problemi legati al loro rapporto con la base e con gli altri soggetti che pretendono di rappresentare. La questione più volte sviscerata è quella della rappresentanza come meccanismo formale o sostanziale che si intreccia strettamente al tema della inclusività dei soggetti e del coinvolgimento dei diversi punti di vista piuttosto che delle posizioni.

Altra questione cruciale su cui si gioca il ruolo degli organismi coinvolti è la natura pubblica del dispositivo, la sua capacità di rendere visibili le materie trattate solitamente in ambiti chiusi, di aprire alla collettività, al discorso pubblico, al riconoscimento delle materie come beni di interesse generale e di costruire quella dimensione della terzietà capace di garantire la *publicness* dei processi. In questo ambito fondamentale sia le associazioni che la pubblica amministrazione possono dare il loro contributo. Per quanto riguarda le prime per il livello del dibattito che non faccia prevalere gli interessi privati, le singole prospettive, rivendicazioni, pretese; la seconda per quelle capacità di promuovere una *publicness* del dibattito e visioni e prospettive di sviluppo comune. Alla pubblica amministrazione è richiesto, però, anche quella capacità di accogliere ciò che non era stato messo in agenda, le eventuali innovazioni, ciò che si distacca dal dato per scontato. Solo agendo in questi spazi, lasciati liberi dalla progettazione, dalla previsione è possibile ricostruire insieme agli



attori percorsi e condizioni di partecipazione reale che riportino il dibattito sul vivo dei problemi e sulla loro concretezza.

Ciò che dunque in sintesi emerge dalla ricerca è che non basta promuovere e organizzare pratiche cosiddette partecipative perché queste abbiano le caratteristiche di un processo di tipo pubblico. Anche la cultura della partecipazione, non solo quella legata alla democrazia rappresentativa, è un qualcosa che si apprende e che va promosso, sostenuto e indirizzato come processo sia verso l'esterno (società civile e cittadini) che verso l'interno (struttura organizzativa).

Non si può, infatti, pensare di attuare processi realmente partecipativi se i soggetti associativi e istituzionali coinvolti non si fondano – essi stessi – su valori democratici, di trasparenza, di collegialità ecc. Né tanto meno sperare che questi abbiano come ricaduta innovazioni nell'ambito dell'azione pubblica. Se cioè da un lato il tessuto associativo stesso, nella sua varietà e complessità, non presenta quelle caratteristiche di democraticità e di interesse verso il bene comune ma soprattutto se dall'altro la stessa pubblica amministrazione non opera secondo un modello di responsabilità per lo meno diretto, processuale e orientato all'ascolto verso la sua organizzazione interna e verso l'esterno. Né se essa non si attrezza al suo interno (in quanto a risorse organizzative, di personale, economiche ecc.) per sostenere tali processi. La partecipazione si costruisce con la collaborazione reciproca: la pubblica amministrazione, nella sua componente politica e organizzativa, ha senz'altro la responsabilità più estesa accanto però a quella dei cittadini, senza per questo sostenere uno statuto pro-attivo dei cittadini, una visione spontaneista e mitica delle capacità e delle doti di *civicness*, di mobilitazione, di impegno politico della società civile (Vitale, 2007). Non si tratta comunque di percorsi lineari, ma ricchi di ambiguità, di rapporti difficili e complessi in cui l'obiettivo finale da raggiungere deve essere ben chiaro. Obiettivo che non può essere quello di un consenso politico di tipo strumentale, né quello di arrivare ad un prodotto predefinito e preconfezionato in anticipo, né quello di ricavare vantaggi personali legati alla

propria attività e ai propri interessi. Sono processi su cui occorre investire tempo e fiducia perché è la discussione pubblica, è la formazione di linguaggi del "pubblico", è una visione della partecipazione *problem setting*, è una nuova modalità di regolazione pubblica che includa e coinvolga gli attori in una prospettiva di *governance* comunitaria che lo richiede. Proprio quella stessa visione della partecipazione che, invece, è più difficile da realizzare e mettere in pratica.

Per ottenere tutto ciò occorrerebbe forse investire anche in termini di formazione sulla pubblica amministrazione sia coinvolgendo la parte politica che tecnica, per allargare gli orizzonti e le capacità di vedere, per permettere anche alle pubbliche amministrazioni di attrezzarsi di risorse competenti e capaci anche su questi temi ed eventualmente per organizzare servizi appositi di supporto ad assessorati con delega alla democrazia deliberativa e ai processi partecipativi. Del resto è così che agiscono quei Comuni fortemente orientati, motivati e coinvolti su questo versante. Da questo punto di vista i problemi riguarderebbero anche un investimento di risorse monetarie: è bene che le pubbliche amministrazioni, ancorché in piena crisi economica, riconoscano che senza risorse è molto difficile progredire anche su questo terreno e che quindi anche la partecipazione richiede investimenti perché i processi non possono essere basati sull'improvvisazione, sulla buona fede o sul volontariato degli addetti pubblici.

Occorre inoltre coinvolgere maggiormente i cittadini nei processi decisionali, con azioni di animazione territoriale che tendano alla massima inclusività e alla massima comunicazione rivolta alla città e a coloro che per diverse motivazioni decidono di non partecipare, perché uno degli obiettivi - oltre a quello di produrre politiche pubbliche e beni comuni - è l'*empowerment* intesa come crescita della capacità di cittadini e della società civile di padroneggiare e influenzare in modo più consapevole i processi di decisione collettiva (Ciaffi, Mela, 2006). E' fare in modo, cioè, che i soggetti acquisiscano autonomia, confidenza e competenze legate alla partecipazione, all'essere cittadini nel senso più pieno.

Infine la partecipazione funziona solo quando gli attori sono direttamente stimolati, coinvolti e interessati, quando si chiede loro di esprimere pareri in vista di obiettivi da realizzare, quando in sintesi sentono di poter contare e incidere sull'azione pubblica con il loro contributo. La partecipazione "a vuoto", quella che non si traduce in *output* concreti o che si risolve in semplici passaggi informativi, verrà letta come disinteresse della pubblica amministrazione, e non farà altro che aumentare la sfiducia nelle istituzioni, annullando i benefici avviati con l'inizio del processo.

Su tutti questi temi sembra opportuno che si apra un dibattito pubblico che coinvolga amministrazioni e società.

## Bibliografia di riferimento

- Allegretti G. (2001), "Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre", in Carli M., (a cura di), *Il ruolo delle Assemblies elettive*, Giappichelli, Torino, vol.1.
- Arena G. (1997), "Introduzione all'amministrazione condivisa", in *Studi parlamentari e di diritto costituzionale*, 117/118, pp. 29 – 65.
- Atkinson P. (1992), *Understanding Ethnographic Texts*, Sage, London.
- Atkinson P., Hammersley M. (1994), "Ethnographic and Participant Observation" in Denzin N.K., Lincoln Y. S. (eds), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, Thousand Oaks.
- Baccaro L. (2004), "Stato e società: verso un modello di democrazia associativa?", in *Stato e mercato*, n°72, pp. 383 – 411.
- Baccaro L., Papadakis K. (2008), "I problemi della *governance* partecipativo deliberativa", in *Stato e mercato*, n°84, dicembre.
- Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra*, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., Le Galès P. (2001), *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, Liguori.
- Barbier J. C. (1995), *Politiques publiques de l'emploi: de la production des services à leur évaluation*, in *Centre d'Etudes de l'Emploi (sous la dir. de), les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Paris, Puf.
- Barnes M., Newman J., Knops A., Sullivan H. (2003), "Constituting 'the Public' in Public Participation", in *Public Administration*, 2 (81): 379-399.
- Barzelay M. (2001), *The New Public Management. Improving Research and Public Dialogue*, University of California, New York.
- Bassanini F. (2000), *La riforma della pubblica amministrazione in Italia: un bilancio a fine 2000*, Workshop Unioncamere.
- Battistelli F. (1998), *Burocrazia e mutamento: persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, F. Angeli, Milano.
- Battistelli F. (2002), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, F. Angeli, Milano.
- Bendix R. (1960), *Max Weber: un ritratto intellettuale*, trad. it. Bologna, Zanichelli, 1984.
- Benington J., Geddes M. (2001), *Social Exclusion, Partnership and Local Governance. New problems, New Policy Discourses in the European Union in Local Partnership and Social Exclusion in the European Union*, Routledge.
- Bennet R. G. (a cura di), (1990), *Decentralization, Local Government and Markets: Towards a Post Welfare Agenda*, Clarendon Press, Oxford.
- Berger P., Luckmann T. (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Bertin G. (1989), *Decidere nel pubblico. Tecniche di decisione e valutazione nella gestione dei servizi pubblici*, Milano, Etas libri.
- Bifulco L. (2002), *Che cos'è una organizzazione*, Carrocci, Roma.

- Bifulco L. (a cura di), (2005), *Le politiche sociali: prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Bifulco L. (2005a), "Deliberazione, arene pubbliche e institution building", in Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- Bifulco L. (2006), "Insieme per forza. Amministrazioni locali, programmazione associata e institution building", in *Studi organizzativi*, n°1.
- Bifulco L. (2008), "Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n°2.
- Bifulco L., de Leonardis O. (a cura di), (1997) *L'innovazione difficile*, F. Angeli, Milano.
- Bifulco L., De Leonardis, Donolo C. (2001), "Per un'arte locale del buon governo", in *Animazione sociale*, 1, pp. 35-64.
- Bifulco L., De Leonardis (2002), "Pratiche e retoriche dell'intermediazione amministrativa" in Battistelli F., *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, F. Angeli, Milano.
- Bifulco L., de Leonardis O. (2003), "Partnership e partecipazione. Una conversazione sul tema" in Arnofi S., Karrer F., (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze.
- Bifulco L., de Leonardis O. (2005), "Sulle tracce dell'azione pubblica", in Bifulco L., (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Bifulco L., Borghi V., de Leonardis O., Vitale T. (a cura di), (2006), "Che cosa è pubblico? Teorie, politiche e trasformazioni della sfera pubblica" in *la Rivista delle politiche sociali*, n°2, Ediesse, Roma.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio: studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, F. Angeli, Milano.
- Bobbio L. (1997), "I processi decisionali nei Comuni Italiani", in *Stato e mercato*, n°49, aprile.
- Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana" in *Stato e Mercato*, n°1, pp. 111 – 141.
- Bobbio L. (2002a), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma – Bari.
- Bobbio L. (2002b), "Le arene deliberative", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n°3, pp. 5 - 29.
- Bobbio L. (2002c), "Come smaltire I rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa", in *Stato e Mercato*, n°64, pp. 101 – 141.
- Bobbio L. (2003), "L'Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione", in *Il Mulino*, n°410, pp.1019 – 1029.
- Bobbio L. (a cura di), (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Analisi e strumenti per l'innovazione*. I manuali, Dipartimento della funzione pubblica, Edizione scientifiche italiane, Napoli.
- Bobbio L. (2004b), Conflitti e consenso: percorsi di partecipazione a livello locale, Atti del Convegno "Cuneo 2020. Il Piano strategico della città e del

- suo territorio", Cuneo, 16 aprile (reperibile all'indirizzo [http://www.pianostrategico.cuneo.it/documenti/dibattito\\_160404.pdf](http://www.pianostrategico.cuneo.it/documenti/dibattito_160404.pdf)).
- Bobbio L. (2005), "La democrazia deliberativa nella pratica", in *Stato e mercato*, 73, pp.67 – 88.
  - Bobbio L. (2007a), "Tipi di deliberazione", in *Rivista italiana di Scienza politica*, n°3.
  - Bobbio L. (a cura di), (2007b), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Dipartimento della funzione Pubblica, Rubettino Editore, Catanzaro.
  - Bobbio L., Giannetti D. (2007), "Presentazione" in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n°2, pp. 5 – 14.
  - Bohman J. (1996), *Public Deliberation*, MA: MIT University Press, Cambridge.
  - Bohmann J., Rehg W. (1997), *Deliberative Democracy: essay on reason and politics*, Cambridge (MA), London:MIT press.
  - Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification: les économies de la grandeur*, Gallimard, se Paris.
  - Bonazzi G. (1999), *Dire, fare, pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*, Angeli, Milano.
  - Bonazzi G. (2002a), *Storia del pensiero organizzativo*, Angeli, Milano.
  - Bonazzi G. (2002b), *La questione burocratica*, Angeli, Milano.
  - Bonazzi G. (2002c), *Come studiare le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
  - Bonvin, J.M., L. Thelen (2003), *Deliberative democracy and capabilities. The impact and significance of capability for voice*, Paper presented at the 3rd Conference on the Capability Approach, 7-9 November, Pavia.
  - Borghi Vando (2006), "Tra cittadini e istituzioni. Riflessioni sull'introduzione di dispositivi partecipativi nelle pratiche istituzionali locali", in *Rivista delle politiche sociali*, n°2, Ediesse, Roma.
  - Borghi V. (2008), "Democrazia partecipativa e orizzonti della sfera pubblica: qualche nota ai margini" in Amendola A., Bazzicalupo L., Chicchi F., Tucci A. (a cura di), *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*, Macerata, Quodlibet Studio.
  - Borghi V., Cavaliere A., Meschiari C., (2008), *I modelli sociali di integrazione della cultura a Modena: analisi e comparazione*, Rapporto di ricerca, Fondazione Mario del Monte, febbraio.
  - Borja J., Castells M., (1999), *Local and global. The management of cities in the information*, Earthscan, London.
  - Borsetti G., Maffettone S. (a cura di), (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma.
  - Bovaird T. (2004), "Public-private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice", in *International Review of Administrative Sciences*, 2, pp.199 – 215.
  - Bowen R. (1971), *German Theories of the Corporative State*, New York, Russell & Russell [I ed. 1947]

- Bricocoli M., Cementeri L. (2005), "Abitare: tra l'alloggio e la città. Quando le politiche entrano in casa", in Bifulco L., (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, pp.135 – 154.
- Brugué Q., Gomà R. (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Bruni A. (2003), *Lo studio etnografico delle organizzazioni*, Carocci, Roma.
- Burrioni L., Crouch C., Keune M. (2005), "Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale", in *Stato e mercato*, n° 75, dicembre, pp.423 - 453.
- Button M., Mattson K. (1999), "Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation", in *Polity*, 31, 4, pp. 609 – 637.
- Castel R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce-que protégé?*, Seuil, Paris (trad. It. L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?, Einaudi, Torino 2004).
- Capano G. (1992), *L'improbabile riforma: le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna.
- Carson L. (2007), "Come migliorare l'attuazione della democrazia deliberativa: un'analisi comparata di due Giurie di cittadini" in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, n°2, pp. 127 – 142.
- Cassese S. (1998), *Lo stato introvabile*, Roma, Donzelli.
- Cefaï D. (2002), « Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste », in D. Cefaï, I. Joseph, a cura, *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Cefaï D. (2006), "Due o tre cosette sulle associazioni...Fare ricerca su cntesti ibridi e ambigui", in *La Rivista delle Politiche sociali*, n°2, aprile – giugno, op.cit.
- Centemerì L., de Leonardis O, Monteleone R. (2006), "Amministrazioni pubbliche e terzo settore nel welfare locale. La territorializzazione delle politiche sociali tra delega e cogestione" in *Studi Organizzativi*, n°1.
- Cepiku D. (2005), "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica dei processi di innovazione della PA?", in *Azienda Pubblica*, n°1, pp. 105 – 31.
- Cerase F.P. (1988), *Un'amministrazione bloccata. Pubblica amministrazione e società nell'Italia di oggi*, F. Angeli, Milano.
- Chiari A., Podestà N. (2007), "Deliberare nella pratica: un modello per l'analisi della formazione del consenso", in *Rivista delle Politiche Pubbliche*, n°2, pp. 75- 99.
- Ciaffi D., Mela A. (2006), *La partecipazione*, Carocci, Roma.
- Cicourel A. V. (1964), *Method and Measurement in Sociology*, The Free Press, New York.
- Czaniarwska B. (2000), *Narrare l'organizzazione*, trad .it. Torino, Comunità.
- Clarke J. (2004), "Dissolving the public realm? The logics and the limits of neo-liberism", in *Journal of Social Policy*, 1, (33): 27-48.

- Cohen J. (1986), *An Epistemic Conception of Democracy*, in *Ethics*, 97: 26-38.
- Cooke, B. and U. Kothari, eds. (2001), *Participation: the new tyranny?* London/New York, Zed Books.
- Cooke M. (2000), "Five Arguments for Deliberative Democracy", in *Political Studies*, 48, pp. 947 – 969.
- Corsaro W. A. (1985), *Friendship and Peer Culture in the Early Years*, Ablex Publishing Corporation, Norwood (NJ).
- Cristiano T. (1997), "The Significance of Public Deliberation", in Bohman J., Regh W. (a cura di), *op. cit.*
- Crouch C. (2001), Eder K., Tambini D., *Citizenship, Markets and the State*, Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma.
- Crozier M. (1963), *Il fenomeno burocratico*, Etaslibri, Milano, 1969
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*, Etas libri, Milano, 1978
- Cuneo 2020. Il Piano strategico della sua città e del suo territorio – Atti del convegno, Cuneo, 2 aprile 2004 (sito: [http://www.pianostrategico.cuneo.it/documenti/convegno\\_020404.pdf](http://www.pianostrategico.cuneo.it/documenti/convegno_020404.pdf))
- Czarniawska B. (1995), "Il simbolismo negli studi sull'organizzazione della pubblica amministrazione" in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n°1.
- Czarniawska B. (2000), *Narrare l'organizzazione. La costruzione dell'identità istituzionale*, Comunità.
- D'Albergo E. (1995), "Transizione critica e innovazione amministrativa: i fattori critici delle ultime riforme" in *Queste Istituzioni*, n°101 – 102.
- D'Albergo E. (2002), "Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche fra mercato e comunità" in Battistelli F., *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, F. Angeli, Milano.
- D'Albergo E. (2006), "Oltre le agende liberiste e della terza via? Il ruolo della società civile nei regimi di governance e nelle politiche transnazionali" in Donolo C., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- D'Albergo E., Vasselli P. (1997), *Un'amministrazione imprenditoriale*, Seam, Roma.
- Dal Lago A., De Biasi R. (2002), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Ed. Laterza, Bari.
- Davico L. (2002), "Premessa" in Le Galès P., *Le città europee*, Il Mulino, Bologna.
- de Leonardis O. (1997), "Declino della sfera pubblica e privatismo", in *Rassegna italiana di sociologia*, 2, pp. 169-193.
- de Leonardis O. (1997b), "Persistenza e cambiamento" in Bifulco L., de Leonardis O., (a cura di), (1998), *op. cit.*
- de Leonardis O. (2002), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis O. (2001), *Le istituzioni*, Carrocci, Roma.



- della Porta D. (2005), "Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento "per la globalizzazione dal basso", in *Rassegna italiana di Sociologia*, n°2, aprile – giugno, pp. 308 – 341.
- della Porta D. (2008), "La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa", in *Partecipazione e Conflitto*, n°0, pp. 15 – 42.
- Dematteis, G., (1994), "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", in *Sviluppo locale*, 1, pp. 10-30.
- Dente B., (a cura di), (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1989), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.
- Dente B., Regonini G. (1987), "Politica e politiche in Italia", in P. Lange, Regini M., *Stato e regolazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- De Rita G., Bonomi A., (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti regionali*, Bollati e Boringhieri, Torino.
- De Rita G., (1998), "Istituzione e azione sociale: un campo di dialettica" in De Rita G., Bonomi A., *op. cit.*
- DiMaggio P., Powell W. (2000), "La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi", in Powell W., DiMaggio P. (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino.
- DiMaggio P., Zuckin S. (1990), *Structures of Capital*, Cambridge University Press.
- Dipartimento della funzione pubblica, (a cura di), (1997), *Cento progetti al servizio dei cittadini per diffondere innovazioni nelle amministrazioni pubbliche*, 2° edizione.
- Donolo C. (1989), "Apologia della pubblica amministrazione", in *Politica ed economia*, 7 – 8.
- Donolo C. (1994), "Il fondamento del legame sociale", in *Animazione sociale*, n°10.
- Donolo C. (1995), "L'erosione delle basi morali nella società italiana: una mancata tragedia dei beni comuni", in *Quaderni di sociologia*, n°8.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (1997b) "Affari pubblici. Sull'incontro tra capacità e beni comuni nello spazio pubblico", in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 2, pp. 193-219.
- Donolo C. (2003), *Il distretto sostenibile: governare i beni comuni per lo sviluppo*, F. Angeli, Milano.
- Donolo, C. (2005), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies", in *Stato e mercato*, 73: 33-65.
- Donolo C. (2006), (a cura di) *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Douglas M. (1990), *Come pensano le istituzioni*, Il Mulino, Bologna.
- Dubet F. (2002), *Le declin de l'institution*, Paris: Editions du Seuil.

- Durkheim E. (1963), *Le forme elementari della vita religiosa*, Edizioni Comunità, Milano.
- Eliasoph N. (2003), "Publics fragiles. Une ethnographie de la citoyenneté dans la vie associative", in Cefaï D., Pasquier, (a cura di), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presse Universitaire de France, pp. 225 – 268.
- Elster J. (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press.
- Eutropia onlus e Dipartimento di contabilità nazionale e analisi dei processi sociali (Università La Sapienza Roma) (a cura di), (2004), *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali – Progetto Equal – "Nodi territoriali per la formazione manageriale e lo sviluppo"*.
- Fearon J.D. (1998), "Deliberation as Discussion", in Elster J., *op.cit.*
- Fedele M. (1998), *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna
- Ferrante M., Zan S. (1994), *Il fenomeno organizzativo*, Nis, Roma.
- Ferrara A. (a cura di), (1995), *Considerazioni intermedie: il destino dell'Occidente di Max Weber*, Roma, Armando.
- Fisher, F. (2003), *Reframing Public Policy. Discursive politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford U.P.
- Floridia A., (2008), "Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della regione Toscana sulla partecipazione", in *Stato e mercato*, n°82, aprile.
- Font J., Blanco I. (2001), *Citizen Participation and Democratic Legitimacy: the Case of Citizen Juries in Spanish Local Government (1999 – 2000)*, Paper prepared for ECPR Joint sessions of Workshops Grenoble, 6 – 11 April 2001.
- Freddi G. (a cura di), (1989), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Nis, Roma.
- Fung A. (2004), *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton.
- Fung A., Wright E. O. (1999), *Experiments in empowered deliberative democracy*, Working Paper, Wisconsin University ([www.cs.wisc.edu/~deliberative.html](http://www.cs.wisc.edu/~deliberative.html))
- Fung A., Wright E. O. (2003), *Deepening democracy. Institutional innovation in empowered governance*, London/New York, Verso.
- Gaudin J.-P., (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presse de Science Po, Paris.
- Geddes M., Benington J., eds (2001), *Local Partnerships and Social Exclusion in European Union. New Forms of Local Social Governance?* Routledge, London.
- Geddes M., Le Galès M. (2001), "Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance", in Geddes M., Benington J. (eds) *op.cit.* (2001).
- Geertz C. (1987), *Interpretazione di culture*, Il Mulino, Bologna
- Giannetti D., Lewansky R. (2007), "Inclusione, efficacia e qualità della deliberazione: uno studio di caso" in *Rivista delle Politiche Pubbliche*, n°2, pp. 15 – 48.

- Giannetti D. (2007), "Cinque risposte a Lyn Carson" in *Rivista delle Politiche Pubbliche*, n°2, pp. 143 – 162.
- Giaque D. (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy", in *International Review of Administrative Sciences*, 69: 567-592.
- Gbikpi B. (2005), "Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?", in *Stato e mercato*, n°73, aprile, pp. 97 – 130.
- Gilbert N., Mulkay M. (1983), "In Search of the Action", in Gilbert N., Abell P. (eds), *Accounts and Action*, Gower, Aldershot.
- Girotti F. (2007), *Amministrazioni pubbliche. Un'introduzione*, Carocci, Roma.
- Gobo G. (2001), *Descrivere il mondo. Teoria e pratica del metodo etnografico in sociologia*, Carocci, Roma.
- Gordon W. (1992), "The Implication of "Process"", in *Journal of Economic Issues*, 26
- Gouldner A. (1955) "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy", in *American Political Science Review*, vol.49, pp. 496 - 507
- Gouldner A. (1970), *Modelli di burocrazia industriale*, Milano, Etas , Kompass.
- Gouldner A. (1962), "Organizational analysis", in Merton R., Boon L., Cottrell L. (a cura di), *Sociology Today*, New York, Basic Books.
- Gualmini E. (2001), "Le riforme amministrative in prospettiva comparata. Alla ricerca di una buona teoria", in *Amministrare*, n°1.
- Gualmini E. (2003), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma.
- Habermas J. (1984), *Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston.
- Heiner R. A. (1983) "Origin of Predictable Behaviour", in *American Economic Review*, 73.
- Held D. (2005), *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Il Mulino, Bologna.
- Hennis W. (1991), *Il problema Max Weber*, Laterza, Roma
- Hirsch F. (1976), *Social limits to Growth*, London, Twentieth Century Fund, trad. it. (1981) *I limiti sociali dello sviluppo*, Bompiani, Milano
- Hirshman A. O. (1984), *Felicità privata, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Hirshman A. O. (1975), *Progetti di sviluppo*, F. Angeli, Milano.
- Hirst, P. (2000), "Democracy and governance", in Pierre J. *op.cit.*
- Hughes E. C., "Institutions", in R. Park (a cura di), *An Outline of the Principles of Sociology*, New York, Barnes&Nobles.
- Hood C. (1991), "A public Management for All Seasons?", in *Public Administration*, 69:1, Spring, pp.3 – 19.
- Hood C. (1998), *The Art of the State. Culture, Rethoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press.
- Ianni V. (2004), (a cura di), *Verso una nuova visione dell'aiuto*, Pomezia, ANCI-MAE/DGCS, pp. 119-146.

- Inglehart R. (1998), *La società postmoderna. Mutamento, valori e ideologia in 43 paesi*, Editori Riuniti, Roma.
- Isernia P., Bobbio L., Fiket I., Manca A. R., Podestà N., (2008), "La democrazia in un ambiente ostile: un quasi esperimento deliberativo", in *Stato e mercato*, n° 84, dicembre.
- Jones S.P. (2003), "Urban Regeneration's Poisoned Chalice: is There an Impasse, in (community) participation-based policy?" in *Urban Studies*, 3 (40): 581-601.
- Kathi C., Cooper T. L. (2005), "Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies", in *Public Administration State Review*, vol. 65, n°5, pp. 559 – 567.
- Kettl D. F. (2000), *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Brookings institution, Washington.
- Kooiman J (2003), *Governing as Governance*, Sage, London.
- Kranz R. (2003), "Cycles of Reform in Porto Alegre" and Madison in Fung A., Wright E. O., *op. cit.*, pp. 225 – 236.
- Ku A. (2000), "Rivisiting the Notion of "Public" in Habermas Theory – Towards a Theory of Politics of Public Credibility" in *Sociological Theory*, 18, 2, pp. 216 – 240.
- Kumar K. (1995), *From Postindustrial to Postmodern Society: New Theories of the Contemporary World*, Oxford, UK, Blackwell, trad. It, (2000), *Le nuove teorie del mondo contemporaneo*, Torino, Einaudi.
- Lanza L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere*, NIS, Roma.
- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa: competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Lanzara G.F. (2005), "La deliberazione come indagine pubblica", in Pellizzoni L., *La deliberazione pubblica, op.cit.*
- Le Galès P. (1995), "Du gouvernement local à la governance urbaine", in *Revue française de Science Politique*, 45, pp. 57-95.
- Le Galès P. (1998), "Regulation and Governance in European Cities", in *International journal of Urban and Regional Research*, 22 (3), pp. 482 – 506.
- Le Galès P. (2002), "Government e Governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione", in *Foedus*, n°4, pp. 8 – 31.
- Le Galès P. (2003), *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee: società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna, ed. originale *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press.
- Leys C. (2001), *Market-driven politics. Neoliberal democracy and the public interest*, Verso, London-New York.
- Lewansky R. (2006), "Le giurie di cittadini in Italia", in Blanchetti, E., Conti, E. (a cura di), *Nimby Forum 05/06, Infrastrutture, energia, rifiuti: l'Italia dei sì e l'Italia dei no*, II edizione, ARIS, Milano, pp. 70-80.

- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Lorrain D. (1997), *The privatization of urban services in Europe*, London, Pinter.
- MacIntyre A. (1992), "Utilitarianism and Cost-Benefit analysis: An Essay on The Relevance of Moral Philosophy to Bureaucratic Theory", in Gillroy J. M., Wade M. (eds.), *The Moral Dimensions of Public Policy Choice*, Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Mansbridge J. (2003), "Practice - Thought – Practice" in Fung A., Wright E. O., *op. cit.* pp. 175 – 199.
- March J., Olsen J.P. (1992), *Riscoprire le istituzioni*, Il Mulino, Bologna.
- March J. G. (1993), *Decisioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- March J., Olsen J.P. (1997), *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Marquand D. (2004), *Decline of the public*, Cambridge, Polity Press.
- Mason J. (1996), *Qualitative Researching*, Sage, Newbury Park.
- Mastropaolo A. (2000), *Antipolitica. All'origine della crisi italiana, L'Ancora del Mediterraneo*, Napoli.
- Mastropaolo A. (2001), "Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, pp. 1612-1635.
- Mastropaolo A. (2005), "La delegittimazione del pubblico", in Idem, *La mucca pazza della democrazia*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mathews D. (1994), *Politics for People. Finding a Responsible Public Voice*, University of Illinois Press, Urbana.
- Mayntz R. (1982), *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Mayntz R. (1999), "La teoria della governance: sfide e prospettive", in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 3-27.
- Mayntz R. (2002), *National States and Global Governance*, Relazione al VII Inter-American Congress of CLAD on State and Public Administration Reform, Lisbon, 8 – 11 ottobre.
- Melucci A. (1998), *Verso una sociologia riflessiva*, Il Mulino, Bologna.
- Meyer J., Rowan B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in *American Journal of Sociology*, 83.
- Meyer J., Scott R. , (1992), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, Sage.
- Meyer M.W. (1990) "The Growth of Public and Privat Bureaucracies", in DiMaggio, Zuckin S. (a cura di), *op. cit.*
- Merton R. K. (1936), "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", in *American Sociological Review*, 1, pp. 894- 904.
- Merton R. K. (1992), *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna (ed. or. 1949)
- Merton R. K., Gray P. A., Hockey B., Selvin C.H. (a cura di), (1952), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, IL, Free Press.
- Moreau Defarges Ph. (2006), *La Gouvernance*, Presses Universitaires de France, Paris (2° ed.)

- Morgan G. (1991), *Images. Le metafore dell'organizzazione*, Angeli.
- Morgan R. (2005), "Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa", in Pellizzoni L., *La deliberazione pubblica*, Meltemi editore, Roma.
- Morisi M., Lippi A. (2001), "I presupposti storici e teorici. Un'introduzione", in Idd. (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino.
- North D. C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nussbaumer J., Moulaert F. (2007), "L'innovation sociale au coeur des débats publics et scientifiques. Un essai de déprivatisation de la société", in Klein J.L., Harisson D. (a cura di), *L'innovation sociale: émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- Osborne D., Gabler T. (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, reading (Mass.). trad. it. *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano, 1995.
- Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Angeli, Milano.
- Parri L.(1995), *Le istituzioni nelle scienze economico-sociali. Una torre di Babele concettuale*, DSS PAPER S SOC 3-95.
- Pellegrino G. (2004), "Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa", in Borsetti G., Maffettone S. (a cura di), *op.cit.*
- Pellizzoni L. (a cura), (2005a), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- Pellizzoni L. (2005b), "Cosa significa partecipare", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n°3, luglio settembre, pp. 479 – 514.
- Pellizzoni L. (2006), "Pubblico e governance nelle politiche ambientali" in *La Rivista delle politiche sociali*, n°2, Ediesse, Roma.
- Pellizzoni L. (2007), "Opinione o indagine pubblica? Concetti ed esperimenti di democrazia deliberativa" in *Rivista delle Politiche Pubbliche*, n°2, pp. 101 – 126.
- Perulli P. (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Torino, Bollati e Boringhieri.
- Peters G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas, University Press of Kansas.
- Pierre J. (2000), *Debating governance. Authority, steering and democracy*, Oxford U.P., Oxford.
- Pipan T. (1996), *Il labirinto dei servizi: tradizione e rinnovamento tra i pubblici dipendenti*, Raffaello Cortina, Milano.
- Piselli F. (2005), "Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale", in *Stato e mercato*, n°75, dicembre, pp.455 - 485.
- Pizzorno A. (2001), "Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione", in *Stato e mercato*, 2.
- Podziba S. L. (2006), *Chelsea Story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, Bruno Mondadori, Milano.

- Pollit C., Bouckaert G. (2002), *La riforma del management pubblico*, (edizione italiana a cura di Ongaro E.), Egea, Università Bocconi, Milano.
- Powell W., DiMaggio P. (1991), *The Neo Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, (traduzione italiana - *L'istituzionalismo nelle organizzazioni*, Ed. Comunità, Torino, 2000).
- Ranci C. (2005), "Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di *governance*", in *La Rivista delle Politiche sociali*, n°2, aprile – giugno, pp. 9 – 26.
- Ravazzi S. (2006), "Quando i cittadini decidono", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n°2, pp. 61 – 89.
- Ravazzi S. (2007), "Deliberazione e mutamento delle preferenze: un'analisi qualitativa" in *Rivista delle Politiche Pubbliche*, n°2, pp. 49 – 73.
- Sancassiani W., Rognoni C. (a cura di), (2007), *Governance, partecipazione e processi decisionali per lo sviluppo sostenibile locale*, Quaderni di documentazione 7, Regione Emilia – Romagna, Bologna.
- Regonini G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", in *Stato e mercato*, n°1, aprile, pp.3 - 31.
- Rizza R. (1999), *Logiche istituzionali e costruzione sociale delle organizzazioni*, F. Angeli, Milano.
- Rizza R. (a cura di), (1999), *Istituzioni sociali e vita economica*, F. Angeli, Milano.
- Rhodes R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", in *Polical Studies*, vol. 44, pp. 652 – 67.
- Rhodes R. A. W. (2000), "Governance and Public Administration", in Pierre J., *Debating governance. Authority, steering and democracy*, Oxford U.P., Oxford.
- Rose R. (1988), *L'espansione della sfera pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Rosenhan D. L. (1988), "Essere sani in posti insani", in P. Watzlawick, (a cura di), *La realtà inventata*, Feltrinelli, Milano, pp. 105 – 127 (ed. or. 1981)
- Rowan B. (1982), "Organizational Structure and the Institutional Environment: The Case of Public Schools", in *Administrative Science Quarterly*, 27.
- Sabel C.F. (2001), "A quiet revolution of democratic governance: towards democratic experimentalism", in OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris.
- Sahlins M. (1982), *Cultura e utilità: il fondamento simbolico dell'attività pratica*, Bompiani, Milano.
- Sancassiani W. (2005), "Gestire i processi deliberativi: problemi e soluzioni", in Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica, op.cit.*
- Saward M. (2000), *Direct and Deliberative Democracy*, Paper for presentation at ECPR Joint Sessions, Copenhagen, April, Workshop on "Democracy from Below".
- Schatzman L., Strauss A. L. (1973), *Field Research: Strategies for a Natural Sociology*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ).

- Schwartz H., Jacobs J. (1979), *Qualitative sociology: a Method to the Madness*, New York, The Free Press, London, Collier Macmillan (trad. It. (1987), *Sociologia qualitativa: un metodo nella follia*, Il Mulino, Bologna).
- Schön D. (1993), *Il professionista riflessivo*, Bari, Dedalo.
- Schön D., M. Rein (1994), *Frame reflection. Toward a resolution of intractable policy controversies*, New York, Basic Books.
- Sclavi M. et al. (2002), *Avventure urbane: progettare la città con gli abitanti*, Milano, Eleuthera.
- Sclavi M. (2003), *L'Arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, Bruno Mondadori.
- Scott W. R. (1998), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Calif., Sage, (1995) trad. It. *Istituzioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Scott W. R. (1994), *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Schluchter W. (1987), *Lo sviluppo del razionalismo occidentale*, Il Mulino, Bologna
- Schütz A. (1944), "The Stranger: An Essay in Social Psychology", in *American Journal of Sociology*, XLIX, 6, pp. 499 – 507 (trad. it. "Lo straniero. Saggio di psicologia sociale", in S. Tabboni (a cura di), *Vicinanza e lontananza*, F. Angeli, Milano, 1993, pp. 127 – 45).
- Schütz A. (1979), *Saggi sociologici*, Utet, Torino (ed.or. 1971 – 73).
- Selznick P. (1949), *Tva and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organizations*, University of California Press, (trad. it. *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Angeli, Milano, 1974).
- Selznick P. (1976) *La leadership nelle organizzazioni: un'interpretazione sociologica*, F. Angeli, Milano, (ed. or. 1957 - *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*).
- Sepe S., Mazzoni L., Portelli I., Vetrutto G. (2003), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Carocci, Roma.
- Sepe S. (1995), *Amministrazione e storia: problemi dell'evoluzione degli apparati statali dall'unità ai nostri giorni*, Rimini, Maggioli.
- Silverman D. (2000), *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook*, Sage, London (trad. it. *Come fare ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, 2002).
- Silverman D. (2008), *Manuale di ricerca sociale e qualitativa*, Carocci, Roma.
- Stoker G. (1998), "Governance as Theory: Five Propositions", in *International Social Sciences Journal*, n°1.
- Susskind L., Cruikshank J. (1987), *Breaking the impasse. Consensual Approaches to resolving Public Disputes*, New York, Basic Books.
- Schwartz H., Jacobs J. (1979), *Qualitative Sociology. A Method to the Madness*, The Free Press, New York (trad. it. *Sociologia qualitativa. Un metodo nella follia*, Il Mulino, Bologna, 1987).
- Van Maanen J. (1988), *Tales of the Field. On Writing Ethnography*, Chicago University Press, Chicago.
- Vicari Haddock S. (2004), *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- Vicari Haddock S. (2005), "La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni" in Bifulco L., (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.



- Vigoda-Gadot E., A. Cohen, eds. (2004), *Citizenship and management in public administration*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Vito A. (2003), *Progettazione delle politiche pubbliche e progettazione istituzionale: su di alcune competenze emergenti della dirigenza pubblica*, Mimeo.
- Vitale T. (2002 – 2003), *Conflitti e produzione normativa: un approccio pragmatico. Tre casi di conflitto sulla destinazione di aree pubbliche*, tesi di dottorato, anno accademico.
- Vitale T. (a cura di) (2007), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, F. Angeli, Milano.
- Vitale T., Bifulco L. (2005), "La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale" in Bifulco L., *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Vittadini G. (a cura di), (1998), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Etas, Milano.
- Weber M. (1945), *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Leonardo, Roma.
- Weber M. (1958), *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino.
- Weber M. (1970), *Scritti politici*, Giannotta, Catania.
- Weber M. (1961), *Economia e società*, Comunità, Milano.
- Weber M. (1982), *Sociologia della religione*, Utet, Torino.
- Weick K. E. (1977), "Enactment Processes in Organizations", in Staw, B.M. Salancik, G.R. (eds), *New directions in Organizational Behaviour*, Chicago, St. Clair Press; trad. it. (1988), *Processi di attivazione nelle organizzazioni*, in Zan S. (a cura di) op. cit.
- Weick K. E. (1993), *Organizzare*, Torino, Isedi.
- Weick K. E. (1997) *Senso e significato nell'organizzazione: alla ricerca delle ambiguità e delle contraddizioni nei processi organizzativi*, Milano, R. Cortina.
- Weick K.E. (2001), *Making sense of the organization*, Oxford, Malden (Mass.), Blackwell business.
- Weiss L. (2005), "L'integrazione globale accresce il potere degli Stati", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n°3, pp. 397 – 416.
- Williamson, O.E. (1979), "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", in *Journal of Law and Economics*, n°2, PP. 233 – 261.
- Wissler C. (1937), "Introduzione", in Lynd R. S., Lynd M. H., *Middletown in transition*, Harcourt Brace, New York (trad. It. *Ritorno a Middletown. Dieci anni dopo*, Comunità, Milano, 1974).
- Zan S. (1988), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna.
- Zucker L. (1987), "Institutional Theories of Organizations" in *Annual Review of Sociology*, n. 13.
- Zucker L. (1988), *Institutional Patterns and Organizations*, Ballinger, Cambridge.
- Zucker L. (1977), "The role of Institutionalization in Cultural Persistence" in *American Sociological Review*, n. 42.



## **Appendice**



## Glossario

Di seguito presentiamo una serie di approcci o strumenti utilizzati durante le pratiche partecipative di tipo inclusivo. Si tratta di tecniche volte principalmente a soddisfare alcuni obiettivi e che quindi si basano su regole e indicazioni distinte in base alle singole finalità:

- 1) facilitare l'ascolto, il confronto e la comunicazione: vengono utilizzate soprattutto nelle fasi preliminari in cui si deve ancora focalizzare l'argomento di discussione, individuare gli attori sociali da coinvolgere e definire le fasi del *setting* deliberativo;
- 2) coinvolgere le persone: vengono utilizzate per aumentare la sensibilità della popolazione verso certi temi e la partecipazione degli attori locali;
- 3) costruire scenari: vengono utilizzate per spostare il piano del dialogo e della discussione, cercando di evitare conflitti e paralisi, verso la proiezione nel futuro di situazioni;
- 4) facilitare la discussione e la comprensione di questioni complesse: vengono utilizzate soprattutto con partecipanti poco abituati a parlare in pubblico tramite la presentazione delle questioni in forma di simulazione;
- 5) far emergere la spontaneità: vengono utilizzate quando si vuole lasciare molto libero il dibattito e si chiede ai partecipanti sia di definire i temi da trattare che le soluzioni da individuare;
- 6) dirimere conflitti: vengono utilizzate in presenza di conflitti definiti tra partecipanti schierati su posizioni antitetiche. Lo scopo è quello di arrivare a una condivisione il più allargata possibile.

Di seguito si elencheranno in ordine alfabetico le varie tecniche e i diversi approcci<sup>270</sup>, tenendo conto che molte di queste non sono strumenti immediatamente collegabili alla progettazione inclusiva, anche se possono venire utilizzati in diverse fasi di costruzione e di messa a punto del dispositivo partecipativo. Occorre comunque tenere sempre conto che "coinvolgere in un processo decisionale non è "chiedere una risposta in quel momento a quella domanda" (Bobbio, 2004), ma semmai la partecipazione richiede la costruzione di quelle condizioni che possano permettere una definizione condivisa della materia, dei problemi e delle soluzioni.

Come si potrà notare, infine, alcune tecniche sono nate nell'ambito della progettazione urbanistica o sociale e poi sono state utilizzate anche per altre politiche pubbliche. Nel complesso si tratta di strumenti che possono coinvolgere da poche persone sino a diverse centinaia e che quindi possono muoversi in un raggio d'azione di livello micro (vedi l'incontro di scala) che più ampio.



**Action Planning** - L'*Action Planning* è un metodo di progettazione partecipata di origine anglosassone, che serve a individuare i bisogni, definire i problemi in un determinato contesto territoriale, attraverso il contributo della *comunità locale*, e arrivare a formulare le linee di intervento insieme a coloro che conoscono i disagi

---

<sup>270</sup> Tratti da Bobbio (2004; 2007).

perché li affrontano quotidianamente. Il processo si articola in diverse fasi, si parte generalmente da domande di ampio respiro. La caratteristica essenziale è che tutte le opinioni e idee in merito vengono espresse da ciascun partecipante, utilizzando personalmente dei *post-it* da attaccare su ampi cartelloni. Alcune regole generali vengono esplicitate all'inizio degli incontri, ma si tratta di principi molto chiari e semplici. Tale tecnica permette di evidenziare gli aspetti positivi e negativi. Poi si invitano i partecipanti ad esprimere delle previsioni sui cambiamenti che interesseranno il quartiere, sugli effetti attesi, anche qui sia favorevoli che svantaggiosi. Il passaggio finale è quello di individuare alcuni principi o linee guida che possano permettere di assicurare il raggiungimento degli effetti positivi e per prevenire quelli negativi. Di solito sono necessarie almeno 3 o 4 sessioni di lavoro, articolate nel corso di uno o due mesi, per cominciare a definire un possibile piano d'azione. L'*Action Planning*, così come altre tecniche di progettazione partecipata (vedi *Planning for Real*), rappresenta una valida alternativa alla discussione di tipo assembleare, perché favorisce la partecipazione delle persone che sono meno inclini o meno preparate al dibattito pubblico, consentendo ad ogni partecipante di esprimere le proprie idee e i propri suggerimenti in maniera semplice, anonima, riflessiva e molto libera.

**Animazione territoriale** - Un approccio molto simile all'*outreach* è l'*animazione territoriale*, che viene usata soprattutto nei progetti di sviluppo locale concertati (patti territoriali, progetti integrati territoriali, ecc.). Con il termine *animazione territoriale* (o *animazione sociale*) si intende comunemente tutto ciò che va ad incrementare il grado di sensibilizzazione e di partecipazione degli attori locali intorno a problemi comuni e strategie che interessano l'area di appartenenza. È altresì una modalità per giungere ad un buon grado di lettura e analisi del contesto locale secondo una logica di tipo *bottom up*.

**Brainstorming** - Il *brainstorming* (letteralmente: *tempesta di cervelli*) è un metodo che ha lo scopo di sviluppare *soluzioni creative* ai problemi. È stato inventato negli Stati Uniti nella prima metà del secolo scorso da Alex Osborn. L'obiettivo del *brainstorming* è la produzione di "possibili soluzioni per un problema specifico". Alla base vi è l'idea del gioco quale dimensione *leggera* che permette di liberare la creatività dei singoli e del gruppo, e che normalmente è impedita da una serie di inibizioni. Il gruppo ideale dei partecipanti non dovrebbe essere superiore ad una quindicina di persone, riunite comodamente attorno ad un tavolo o sedute in un salotto. Una volta messo a fuoco il problema e fissato un tempo limite per l'incontro, ciascuno esprimerà come soluzione al problema la "prima idea che gli viene in mente", in rapida sequenza e per associazione di idee. Il *brainstorming* premia soluzioni il più possibile assurde, nella convinzione che più le proposte sono ridicole e più saranno interessanti e utili per individuare alla fine la soluzione migliore.

**Camminate di quartiere** - È uno strumento di *ascolto del territorio* che valorizza la competenza degli abitanti riguardo al proprio ambiente di vita: conoscenza ordinaria, che deriva dal fatto che essi quotidianamente vivono quel territorio, ne fruiscono in quanto ambiente in cui abitano o lavorano o intessono reti di relazione e di socialità. È uno strumento di progettazione partecipata particolarmente utilizzato nei progetti di rigenerazione urbana. Lo svolgimento della passeggiata avviene per piccoli gruppi, non più di una quindicina di persone, che guidano i professionisti (architetti, urbanisti, sociologi ecc.) in un giro nell'area oggetto di interesse. Mentre il gruppo cammina, si incrociano osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri, in modo assolutamente

libero e rilassato, si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze di vita quotidiana. I progettisti ascoltano e avanzano anche le loro osservazioni, sottolineando le potenzialità e i punti di debolezza e stimolando gli interlocutori con sollecitazioni e domande, riferite sempre a ciò che si sta osservando.

**Consensus building** - Sono metodi, proposti dall'*Harvard negotiation project* (Susskind et al. 1999) e ripresi da altri centri di ricerca, che consentono di affrontare situazioni di conflitto potenziale o in corso. L'obiettivo è affrontare queste situazioni con l'intento di trasformarle, portando le persone ad assumere un punto di vista comune, cercando di raggiungere un accordo che offra vantaggi a tutte le parti in causa. Le tecniche di mediazione dei conflitti sono diverse e devono essere individuate e successivamente utilizzate in funzione del tipo di conflitto che caratterizza il processo.

**Deliberative polling (Dp)** - Il *Deliberative polling* (o sondaggio deliberativo) è stato proposto da J. Fishkin (2003) allo scopo di vedere come cittadini comuni, sorteggiati casualmente, modificano le loro opinioni dopo aver ricevuto informazioni su un problema di carattere pubblico ed averne discusso con esperti. I *Deliberative polling* coinvolgono dalle 200 alle 600 persone contemporaneamente. Le informazioni sono trasmesse ai partecipanti attraverso apposito materiale informativo, la discussione si svolge in piccoli gruppi e le risposte sono fornite da esperti e politici ai quesiti formulati dagli stessi partecipanti. L'importanza del sondaggio deliberativo risiede nel fatto che consente ai partecipanti di formarsi un'opinione, confrontarla con gli altri partecipanti ed eventualmente modificare le proprie posizioni iniziali. La selezione dei partecipanti avviene attraverso selezione casuale rappresentativa della comunità chiamata ad esprimersi.

**EASW (European Awareness Scenario Workshop)** - L'*EASW*, nato in Danimarca, è stato ufficialmente adottato nel corso del 1994 dalla Direzione Ambiente della Commissione Europea, nell'ambito delle politiche volte a promuovere l'innovazione sostenibile in Europa. Attualmente le sue principali applicazioni sono riconducibili al campo delle politiche ambientali, in particolare nelle aree urbane, ma anche, in alcuni casi, in altri contesti territoriali che intendano affrontare un cambiamento nel proprio modello di sviluppo. A livello pratico l'*EASW* consiste in un *workshop* della durata di circa due giorni che coinvolge una trentina di partecipanti distribuiti tra quattro categorie fondamentali di attori: politici/amministratori, operatori economici, tecnici/esperti, utenti/cittadini. Il *workshop*, condotto da uno specifico team di facilitazione, prevede due fasi fondamentali: l'elaborazione di visioni future e l'elaborazione delle idee. Nella prima fase, a ciascuna delle quattro categorie di attori è chiesto di sviluppare due ipotetici scenari futuri, orientati rispettivamente ad una *visione catastrofica*, in grado di far emergere i rischi più pericolosi, e ad una *visione idilliaca*, in grado di individuare gli obiettivi più ambiziosi. Una fase plenaria di discussione consente di confrontare gli scenari avanzati dalle diverse categorie e di individuare i quattro temi più significativi su cui concentrare l'attenzione nel corso della seconda fase. A questo punto si individuano *quattro* nuovi gruppi a composizione mista tra le diverse categorie di attori, ciascuno dei quali si occupa di un tema specifico. Ricorrendo a sessioni successive di *brainstorming* e a tecniche di negoziazione ciascun gruppo giunge a elaborare un numero rilevante di *idee* e di possibili modalità di realizzazione, tra cui ne seleziona un massimo di cinque da presentare nella sessione plenaria di chiusura del *workshop*. Durante tale sessione, dopo la presentazione di

ciascuna idea, una votazione finale di tutti i partecipanti individua le cinque idee più significative, da realizzare attraverso piani di azione congiunti.

**Focus group** - E' una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un gruppo di persone. Si ricorre a questa tecnica quando si ha la necessità di mettere a fuoco (da cui il nome *focus group*) un fenomeno o indagare in profondità su uno specifico argomento, utilizzando l'interazione che si realizza tra i componenti del gruppo (10/15 persone al massimo). I partecipanti devono essere selezionati con attenzione in modo da poter contribuire, da diversi punti di vista, alla focalizzazione della questione. E dovrebbero essere messi il più possibile in condizione di parità: è quindi raccomandabile una certa omogeneità tra i partecipanti (per esempio rispetto al grado di istruzione) per evitare squilibri troppo forti nella comunicazione.

Il focus group è generalmente assistito da un facilitatore o moderatore che gestisce la discussione e stimola l'interazione tra i partecipanti. La discussione è impostata in modo del tutto informale: sono ammesse domande reciproche, dichiarazioni di disaccordo (ma vanno evitati giudizi negativi), interruzioni. La tecnica del *focus group* può essere usata, all'interno di processi decisionali più complessi, per diversi scopi. Per esempio:

- per definire gli obiettivi operativi;
- per identificare e definire un problema che potrebbe avere diverse sfaccettature;
- per impostare un vero e proprio lavoro di progettazione di una politica o di un intervento;
- per studiare quali reazioni susciterà un intervento presso certe categorie di persone.

**Forum telematici** - E' uno strumento di interazione e comunicazione via web che consente, a tutti coloro che sono interessati, di partecipare alla discussione e/o all'approfondimento *incontrandosi* in uno spazio virtuale di dialogo. Per partecipare al forum basta inviare un messaggio che viene immediatamente inserito *on-line* e al quale si può rispondere liberamente, instaurando un dialogo tra i diversi partecipanti, seguendo regole che un moderatore ha il compito di monitorare e far rispettare.

**Forum/tavoli sociali/consulte** - Sono strumenti che prevedono il coinvolgimento degli attori locali in momenti di approfondimento funzionali alla pubblica amministrazione per progettare, monitorare, valutare e integrare il processo nel suo complesso e le singole azioni individuate.

**Giurie dei cittadini** - E' uno strumento, proposto da Ned Crosby negli anni '70 (Gastil e Levine 2005), che si ispira al funzionamento delle giurie popolari nel processo americano. Un piccolo numero di cittadini (da 15 a 25), estratti a sorte, discute per un numero variabile di giorni (da 2 a 5) su un tema controverso, ascolta il punto di vista degli esperti, li interroga e alla fine delibera una posizione comune che viene trasmessa ai decisori politici sotto forma di *raccomandazione*. I cittadini vengono selezionati in modo tale da risultare rappresentativi dell'intera popolazione in termini socio - demografici.

**Goal Oriented Project Planning (Gopp)** - E' una metodologia che consente, attraverso attività di laboratorio e *workshop* gestiti da un animatore esterno al gruppo di progettazione, di coinvolgere gli attori principali, in relazione al tema affrontato, al



fine di definire in maniera concertata e condivisa sia i problemi che le soluzioni. L'obiettivo è costruire programmi e progetti che realmente possano fornire risposte alle esigenze e ai problemi dei beneficiari. L'identificazione del progetto finale avviene in due fasi sequenziali -la fase di analisi e la fase di progettazione -che consentono di definire una matrice progettuale (quadro logico) che riporta gli obiettivi generali e specifici, i risultati, le attività, gli indicatori e le condizioni esterne che concorrono al raggiungimento degli obiettivi del progetto.

**Gruppi di lavoro/workshop** - Rappresentano i luoghi in cui soggetti locali che svolgono attività legate al tema specifico di discussione si incontrano per individuare interventi realizzabili ed efficaci a partire dalla disponibilità e dall'interesse dei soggetti coinvolti. Si tratta dunque di momenti prevalentemente di lavoro e non solo di discussione che per poter essere efficaci devono coinvolgere un numero ristretto di attori (15-20), prevedere la figura di un moderatore esperto di processi di facilitazione e del tema di progettazione.

**Incontri di scala** - L'incontro di scala è uno strumento di ascolto composito che combina in modo coerente un insieme di principi e strumenti di intervento relativi all'ascolto attivo del territorio e della simulazione progettuale. Si usa quando l'obiettivo dell'indagine è conoscere le problematiche relative allo stato di manutenzione delle parti comuni di un edificio o lo stato degli impianti, le difficoltà nell'abitare, o i problemi di convivenza tra gli abitanti, perché il miglior modo per comprendere questi problemi è recarsi presso la loro scala, il loro fabbricato e proporre un incontro collettivo e lavorare con la micro-collettività che gli abitanti di quella scala o quel fabbricato rappresentano. È importante sottolineare la *dimensione pubblica* degli incontri e la presenza di un *facilitatore esterno*. Infine è importante sottolineare che gli incontri si svolgono in un contesto ambientale conosciuto (la loro scala) ma *diverso* (in una riunione tra vicini che si svolge ordinatamente e include potenzialmente tutti). Questo fatto induce i partecipanti ad adottare un punto di vista allo stesso tempo familiare e nuovo.

**Laboratorio di quartiere** - Teorizzato da Dioguardi, negli anni '80, come strumento a carattere didattico ed educativo finalizzato al coinvolgimento degli abitanti e delle scuole in interventi di recupero e di manutenzione della città, il laboratorio di quartiere si è diffuso sempre di più come metodologia per far partecipare direttamente i cittadini ai processi di riqualificazione del territorio ed alle scelte per lo sviluppo locale sostenibile. Più che una particolare metodologia di lavoro, il laboratorio di quartiere definisce *un luogo*, una sede attrezzata dove amministratori, progettisti, abitanti, operatori economici ed esponenti dell'associazionismo locale, si possono incontrare più volte fra di loro con la mediazione di un *facilitatore*. Le caratteristiche principali sono dunque: il carattere processuale (di solito un minimo di tre/quattro incontri), la presenza di una o più figure professionali opportunamente formate con ruolo di mediatore, di facilitatore della comunicazione ed esperto in dinamiche di gruppo. Spesso è presente anche una figura istituzionale con ruolo di *coordinatore*, ed a volte può capitare che i *facilitatori* coincidano con i tecnici progettisti degli interventi per i quali si discute.

**Laboratori progettuali** - Sono strumenti di progettazione partecipata utilizzati per elaborare e/o per definire con i cittadini ipotesi progettuali relative ad interventi di tipo architettonico e/o urbanistici. I laboratori progettuali, gestiti secondo differenti

tecniche, possono coinvolgere un numero limitato di soggetti (da 10 ad un massimo di 30), particolarmente interessati al tema progettuale (in alcuni casi si può allargare la partecipazione all'intera collettività interessata dagli interventi). I laboratori, sono normalmente preceduti da una fase di indagine e di ricerca sul territorio, propedeutica a mettere in luce gli elementi fondamentali del problema da indagare e i soggetti da invitare. I laboratori possono essere moderati da facilitatori e sono normalmente condotti da architetti specializzati in diverse discipline a secondo del tema trattato.

**Metaplan** - E' un metodo di facilitazione che, a partire dalla gestione dei processi di comunicazione, consente agli attori coinvolti di ricercare e sviluppare, in maniera condivisa, soluzioni a problemi esistenti in tempi ristretti e migliorando, parallelamente, le capacità di collaborazione.

**Open space technology (Ost)** - E' uno strumento, inventato da H. Owen (1997), adatto a coinvolgere 100-300 persone in eventi pubblici di partecipazione che hanno lo scopo di far emergere liberamente temi, problemi e soluzioni. Non ci sono relatori invitati a parlare e programmi predefiniti. L'incontro è organizzato sul principio che siano i partecipanti, seduti in un ampio cerchio e informati di alcune semplici regole, a creare l'agenda della giornata. E' un metodo particolarmente adatto per esplorare le criticità di una situazione all'avvio del processo partecipativo.

**Outreach** - Gli operatori sociali sanno benissimo che le persone con i problemi più gravi difficilmente si presentano spontaneamente presso di loro per ricevere i servizi di cui avrebbero un grandissimo bisogno; occorre *andarle a cercare*. Questa pratica dell'andare a cercare è stata chiamata *outreach* (letteralmente: raggiungere fuori). Lo stesso termine è impiegato nella progettazione partecipata e può essere definita come *andare a consultare le persone piuttosto che aspettare che esse vengano da noi*. L'idea di fondo è che le amministrazioni non possono conoscere veramente quali sono i problemi e chi sono i loro possibili interlocutori finché non riescono a scovarli sul territorio.

**Planning for Real** - Utilizzato a partire dagli anni '70 in Gran Bretagna è stato adottato da alcuni paesi dell'Europa del nord e recentemente anche in Italia. È uno strumento molto flessibile e può essere utilizzato per trattare molti temi: traffico, sicurezza, condizioni del patrimonio immobiliare residenziale e miglioramento dell'ambiente ecc. Il metodo parte dal presupposto che uno spazio progettato da chi lo abita sarà oggetto di maggiori attenzioni e cure. Secondo il PFR una comunità locale dispone generalmente delle potenzialità operative che sono necessarie per attuare con successo la trasformazione degli spazi della città e del territorio. E' all'interno di questo processo che i tecnici sono invitati a ricollocare le loro competenze. Il PFR utilizza un semplice modello 3D come centro di attenzione perché la comunità locale proponga suggerimenti "mostrando" come un'area può essere migliorata, oppure evidenzi problemi specifici, posizionando sopra il modello delle carte con disegnate le proposte. I suggerimenti vengono poi posti in ordine di priorità. Pur non trascurando gli aspetti tecnici, il PFR privilegia la componente socio-politica e gestionale della progettazione.

**Punti** - I Punti sono sportelli per il pubblico ubicati all'interno di aree urbane oggetto di interventi di trasformazione, con particolare riferimento ai progetti complessi che mirano ad una riqualificazione sia fisica che sociale. Il nome Punto fa riferimento sia all'idea di luogo fisico ben identificato, sia alla funzione di *fare il punto* insieme agli

abitanti. Spesso gestito da un soggetto terzo incaricato dall'ente pubblico promotore della riqualificazione, il Punto accompagna per tutta la sua durata l'attuazione dell'intervento e svolge un ruolo di interfaccia fra gli abitanti, le imprese esecutrici e il committente delle opere. E' principalmente finalizzato a:

- ascoltare vissuto, bisogni e aspettative in merito all'intervento di riqualificazione;
- contenere i disagi creati dai lavori attraverso un'attività capillare di informazione preventiva;
- raccogliere le segnalazioni presentate dagli abitanti e costruire insieme a loro e ai referenti istituzionali le risposte più efficaci per migliorare la convivenza con il cantiere;
- valorizzare le valenze positive dell'intervento, contribuendo alla costruzione di un'atmosfera positiva intorno ai lavori;
- far sì che gli abitanti, anziché subire l'intervento, possano partecipare alla sua realizzazione arrivando anche, se necessario, a concordare modifiche all'organizzazione dei lavori o al progetto (scelta delle finiture, trattamento delle parti comuni...); si parla in questi casi di una *direzione sociale dei lavori*.

**Ricerca-Azione Partecipata** - La Ricerca-Azione (*Action Research*) Partecipata è un tipo di indagine, che pur avendo uno scopo conoscitivo, promuove un attivo coinvolgimento da parte di tutti i soggetti o gli attori sociali significativi del territorio o del contesto, depositari del *sapere locale*, al fine di praticare poi collettivamente una attività sulla realtà che si cerca di conoscere. La Ricerca-Azione è una indagine che si muove *dal di dentro* della realtà di cui si tenta una prima analisi di conoscenza, sempre volta ad un successivo agire pratico sulla stessa, in maniera da modificarne o perlomeno aiutarne il cambiamento in senso evolutivo e di crescita.

**Search conference** - La *search conference* (conferenza di indagine) è un metodo di progettazione partecipata elaborato dal teorico dei sistemi complessi Fred Emery. L'indagine ha per oggetto un futuro realizzabile, sia esso probabile o solo desiderabile. Nel corso di una *search conference*, che dura da due a tre giorni, 35/40 partecipanti stabiliscono qual è il futuro più desiderabile per il sistema di cui sono parte e formulano le strategie creative per realizzarlo. La conferenza deve essere coordinata almeno da due facilitatori.

**Tavoli tecnici** - Rappresentano luoghi di discussione ed approfondimento tecnico dei temi o dei progetti in discussione. Ad essi partecipano normalmente esperti, funzionari e tutti coloro che hanno competenze specifiche sull'argomento trattato. Vengono spesso istituiti nei processi inclusivi per controllare e verificare l'andamento del processo o per apportare conoscenze tecniche e procedurali al processo stesso.

**Town meeting** - E' uno strumento, inventato dall'associazione America speaks (Gastil e Levine 2005), che permette di svolgere una discussione e di prendere decisioni a un vasto gruppo di persone (da alcune centinaia ad alcune migliaia). I partecipanti vengono riuniti in un'unica sede e si riuniscono in piccoli gruppi (10-12 persone) assistiti da un facilitatore. Ogni gruppo ha a disposizione un computer collegato in rete che trasmette i contenuti della propria discussione a un'istanza centrale che li rielabora e li ripropone all'intera platea. E' possibile conoscere in tempo reale le opinioni dei partecipanti, mediante lo strumento del televoto.

*al mio piccolo grande  
francesco*

*e a luca*